Ministerio de Hacienda

Gobierno de Chile

ESTADO DE LA HACIENDA PÚBLICA

2014

PRESENTACIÓN DEL MINISTRO DE HACIENDA

- ALBERTO ARENAS DE MESA -

ESTADO DE LA HACIENDA PÚBLICA

2014

PRESENTACIÓN DEL MINISTRO DE HACIENDA

- ALBERTO ARENAS DE MESA -

Índice

Presentación del Ministro de Hacienda 10

Capítulo 1. Situación Macroeconómica 2014 y Perspectivas para 2015 14

1.1. Escenario Externo 16

1.2. Escenario Interno 19

1.2.1. Actividad y Demanda 19

1.2.2. Inflación y Mercados Financieros 21

1.2.3. Política Fiscal 22

1.3. Perspectivas para 2015 24

Capítulo 2. Ecuaciones para un Crecimiento Inclusivo 34

2.1. Crecimiento, Pobreza y Distribución del Ingreso en Chile en las Últimas Décadas 35

2.2. Dimensiones de la Desigualdad en Chile 38

2.3. Mejorar la Distribución del Ingreso para Crecer 41

2.4. Las Bases para un Crecimiento Inclusivo 42

Capítulo 3. El Programa Económico del Gobierno: Compromisos para el Chile de Todos 48

3.1. Responsabilidad Fiscal 49

3.2. Agendas de Energía y de Productividad, Innovación y Crecimiento 50

3.3. Políticas Sectoriales para Potenciar el Crecimiento y la Productividad 51

3.3.1. Agricultura 51

3.3.2. Pesca 52

3.3.3. Minería 52

3.4. Inversión Pública para el Desarrollo 53

3.4.1. Concesiones de Obras Públicas 54

3.4.2. Infraestructura Pública para Conectividad y Riego 54

3.4.3. Infraestructura para la Salud 55

3.4.3. Vivienda y Urbanismo, Recreación y Deportes 55

3.5. Modernización del Estado 56

3.5.1. Reformas y Modernizaciones Transversales del Estado 56

3.5.2. Reformas en Sectores Específicos 59

3.6. Descentralización en la Estrategia de Desarrollo Económico 59

3.7. Programa Económico para un Crecimiento Inclusivo 61

Capítulo 4. La Reforma Tributaria: Mucho Más que un Cambio Impositivo 72

4.1. El Contexto Económico de la Reforma Tributaria 74

4.2. Reforma Tributaria, Inversión y Crecimiento 74

4.3. Características del Sistema Impositivo Chileno Pre Reforma Tributaria 75

4.4. Objetivos de la Reforma Tributaria 78

4.5. Contenidos de la Reforma Tributaria 79

4.5.1. Modificaciones a la Tributación de la Renta 79

4.5.2. Tributación en el Mercado Inmobiliario 85

4.5.3. Timbres y Estampillas 86

4.5.4. Impuestos para la Protección del Medio Ambiente 87

4.5.5. Impuestos Correctivos 88

4.6. Control de la Evasión y la Elusión 91

4.6.1. Importancia de Reducir la Evasión y la Elusión 91

4.6.2. Diagnóstico de la Realidad Chilena 92

4.6.3. Medidas para Reducir la Evasión y la Elusión 92

4.6.4. Cláusula General Anti-Elusión 93

4.7. Implementación y Fortalecimiento Institucional 95

4.7.1. Gradualidad de la Implementación 96

4.7.2. Fortalecimiento Institucional 96

4.8. Evolución de la Recaudación 98

Capítulo 5. Productividad, Innovación y Capital Humano: Insumos para un Crecimiento Inclusivo 108

5.1. El Desafío de Aumentar la Productividad 109

5.2. La Agenda de Productividad, Innovación y Crecimiento 111

5.2.1. Inversiones Estratégicas y Planes de Desarrollo Sectoriales 111

5.2.2. Infraestructura para el Nuevo Desarrollo 112

5.2.3. Financiamiento y Apoyo a la Gestión de las Pymes 112

5.2.4. Impulso al Emprendimiento y la Innovación 113

5.2.5. Eficiencia en la Regulación y en la Oferta de Servicios Públicos 114

5.2.6. Mejores Mercados 114

5.2.7. Nueva Institucionalidad 115

5.3. Invertir en Capital Humano para un Crecimiento Inclusivo 116

5.3.1. El Contexto de la Reforma Educacional 116

5.3.2. Reforma Educacional 118

5.3.3. Capacitación 121

Lista de Recuadros

1.1. Fondos Soberanos 26

1.2. Deuda Pública 30

2.1. Participación Laboral Femenina y Crecimiento Inclusivo 45

3.1. Agenda de Energía 62

3.2. Mecanismo de Estabilización de Precios de los Combustibles 65

3.3. Capitalización de Codelco 68

4.1. Efectos de los Cambios Impositivos sobre la Inversión y el Crecimiento 100

5.1. Ejes de la Agenda de Productividad, Innovación y Crecimiento 123

Lista de Figuras

Capítulo 1

Grafico 1.1:	Tasa de Interés de Bonos del Tesoro de EEUU a 10 años	17
Gráfico 1.2:	Crecimiento de China	18
Gráfico 1.3:	Expectativas de Crecimiento para 2014	18
Gráfico 1.4:	Precio del Cobre	19
Gráfico 1.5:	Términos de Intercambio	19
Gráfico 1.6:	Crecimiento del PIB	19
Gráfico 1.7:	Crecimiento de la Inversión en Capital Fijo y del Consumo Privado	20
Gráfico 1.8:	Mercado Laboral	20
Gráfico 1.9:	Inflación y Tipo de Cambio	21
Gráfico 1.10:	Expectativas de Inflación	21
Gráfico 1.11:	Tasa de Interés de Largo Plazo	22
Gráfico 1.12:	Spread Soberanos Economías Emergentes	22
Gráfico 1.13:	Ejecución del Gasto Público	23
Cuadro 1.1:	Crecimiento del PIB Mundial	24
Gráfico 1.14:	Proyecciones de Crecimiento para Chile	24
Gráfico 1.15:	Inversión Pública	25
Gráfico 1.16:	Convergencia del Balance Estructural	26

Recuadro 1.1

Gráfico 1:	Evolución Deuda Bruta y Activos Financieros del Gobierno Central	27
Gráfico 2:	Evolución de los Fondos Soberanos	27
Cuadro 1:	Rentabilidades en Dólares de los Fondos Soberanos	28

Recuadro 1.2

Cuadro 1:	Resultados de las Colocaciones de los Bonos de Tesorería	30
Gráfico 1:	Evolución Bonos de Referencia	31
Gráfico 2:	Desempeño de Benchmark de Mercado en UF	31

Capítulo 2

Gráfico 2.1:	PIB Per Cápita de Chile	36
Cuadro 2.1:	Evolución de la Pobreza y Extrema Pobreza: 1990-2011	36
Gráfico 2.2:	Coeficiente de Gini y Brecha de Ingresos Monetarios	37
Gráfico 2.3:	Coeficiente de Gini de los países OCDE cuando alcanzaron un desarrollo similar al de Chile en términos de PIB per cápita	37
Cuadro 2.2:	Medidas de Distribución del Ingreso: 1990-2011	38
Gráfico 2.4:	Ingreso Promedio Mensual del Trabajo por Años de Escolaridad	38
Cuadro 2.3:	Cobertura de Educación por Nivel de Enseñanza y Quintil de Ingreso Autónomo: 1990 y 2011	39
Gráfico 2.5:	Resultados PISA 2012: Matemáticas, Lenguaje y Ciencia	39
Gráfico 2.6:	Distribución de alumnos según ingreso del grupo familiar y tramo de puntaje promedio PSU Lenguaje y Comunicación y Matemáticas	39
Gráfico 2.7:	Participación Laboral Femenina.	40
Gráfico 2.8:	Tasa de Participación de Jóvenes.	40
Gráfico 2.9:	Desigualdad y Calidad de la Instituciones	41
Gráfico 2.10:	Desigualdad y Confianza en los Otros	41

Capítulo 3
Gráfico 3.1: Índice de Competitividad Global: Infraestructura 53
Gráfico 3.2: Porcentaje de Pobreza por Región Casen 2011 60

Recuadro 3.1
Gráfico 1: Precios de la Electricidad 62
Gráfico 2: Precios de la Electricidad Chile y Promedio OCDE 62
Gráfico 3: Participación de Hidroeléctricas en la Capacidad Instalada SIC 63
Gráfico 4: Precios internacionales de los combustibles 63

Recuadro 3.2
Gráfico 1: Procedencia del petróleo 65
Gráfico 2: Precio internacional del petróleo y la gasolina 65

Recuadro 3.3
Gráfico 1: Aportes de Codelco al Fisco: 68
Cuadro 1: Proyectos de Inversión PND 2014 69

Capítulo 4
Gráfico 4.1: Carga Tributaria y PIB Per Cápita Países OCDE 75
Gráfico 4.2: Distribución del Ingreso e Impacto Distributivo de los Impuestos 76
Gráfico 4.3: Índice de Progresividad de los Impuestos 77
Gráfico 4.4: Estructura Tributaria de Chile versus Países OCDE 77
Gráfico 4.5: Carga Tributaria por Decil de Ingreso Material por Hogar 77
Cuadro 4.1: Descomposición de la Recaudación de la Reforma Tributaria en Régimen 79
Gráfico 4.6: Composición de la Carga Tributaria Antes y Después de la Reforma 79
Gráfico 4.7: Carga Tributaria de Países OCDE cuando Alcanzaron un Desarrollo Similar al de Chile en Términos de PIB Per Cápita 80
Gráfico 4.8: Impuesto Específico a los Cigarrillos 90
Gráfico 4.9: Impuesto Ad-Valorem a los Cigarrillos 91
Gráfico 4.10: Tasa de Evasión del IVA 92
Gráfico 4.11: Gradualidad del Aumento en Recaudación de la Reforma Tributaria 2014-2018 98

Recuadro 4.4
Gráfico 1: Tasas Marginales Impuestos Corporativos y Crecimiento Económico en EEUU 1948–2010 100
Cuadro 1: Impacto de Cambios Impositivos en Chile 102

Capítulo 5
Gráfico 5.1: Descomposición de la Diferencia de PIB Per Cápita entre Australia y Chile 109
Gráfico 5.2: Productividad Total de Factores (PTF) 110
Gráfico 5.3: Composición de Exportaciones Chilenas 1991 y 2013 110
Gráfico 5.4: Puntajes PISA 117
Gráfico 5.5: Gasto Público en Junji y Fundación Integra 119
Gráfico 5.6: Evolución Presupuesto SEP y Concentración 120

Recuadro 5.1
Cuadro 1: Ejes de la Agenda de Productividad, Innovación y Crecimiento 123

PRESENTACIÓN

Alberto Arenas de Mesa
MINISTRO DE HACIENDA

El primer Estado de la Hacienda Pública de la segunda administración de la Presidenta Michelle Bachelet, y la primera de la Nueva Mayoría, expone la manera en que enfrentaremos en estos cuatro años los desafíos del Chile actual y las transformaciones requeridas para entrar en la senda de un crecimiento dinámico e inclusivo, que ofrezca a todos sus habitantes mejor calidad de vida, más oportunidades y el derecho a soñar con un mejor futuro.

Asumimos la conducción del país en un contexto económico de desaceleración más profunda de lo proyectado a fines de 2013, que probablemente implique que este año logremos un crecimiento moderado, en torno a 2,1%. La desaceleración de la actividad se explica fundamentalmente por factores externos, como el fin del ciclo de altos precios de *commodities* —entre ellos el cobre— y el inicio del retiro del estímulo monetario en Estados Unidos, que ha elevado las tasas de interés de largo plazo a nivel global, encareciendo el costo del financiamiento externo y revirtiendo los flujos de capital desde las economías emergentes. También hay causas internas, como los elevados costos de producción que enfrentan las empresas locales —principalmente por los altos precios de la energía—, y las dificultades para la materialización de nuevos proyectos de inversión. A lo anterior se suma el evidente estancamiento de la productividad desde mediados de la década pasada.

Nos ocuparemos de la situación coyuntural de desaceleración, sin descuidar el cumplimiento del Programa de Gobierno comprometido con la ciudadanía.

Para enfrentar las bajas tasas de crecimiento estamos implementando una política fiscal decididamente contracíclica; es decir, en una economía desacelerada el gasto público se acelera. La Presidenta de la República anunció a comienzos de septiembre un Plan de Reforzamiento

de la Inversión 2014, a materializarse en este último cuatrimestre. También instruyó la ejecución del 100% del gasto público este año. Para ello estamos impulsando una alianza estratégica público-privada que nos permita, entre otras materias, agilizar los proyectos de inversión.

El carácter contracíclico de la política fiscal se manifiesta en el Proyecto de Ley de Presupuestos 2015, que contempla un incremento del gasto de 9,8%, consistente con un manejo responsable de las finanzas públicas tanto porque se enmarca en la lógica de la Regla del Balance Estructural, como porque tras la entrada en vigencia de la Reforma Tributaria contaremos con una importante inyección de recursos permanentes en el Presupuesto del próximo año, de US$ 2.300 millones. Este nivel de gasto implica aumentar el déficit estructural de manera transitoria a 1,1%.

Dentro de la expansión del gasto tendrán un rol central los recursos destinados a inversión pública, que aumentarán en 27,5%.

La fortaleza y credibilidad de nuestras instituciones, así como la fuerte posición financiera y fiscal del Gobierno permiten realizar este esfuerzo. El impulso fiscal del Proyecto de Ley de Presupuestos 2015 enviado al Congreso Nacional junto con un política monetaria expansiva, en un contexto y perspectivas más positivas de crecimiento mundial, permiten estimar que nuestra economía retomará su ritmo y se expandirá a una tasa aproximada de 3,6%, para llegar a su crecimiento tendencial en 2016.

En los primeros seis meses de Gobierno el debate estuvo centrado en la Reforma Tributaria, que es mucho más que un cambio al sistema impositivo para elevar la recaudación fiscal. Es también una herramienta para enfrentar la desigualdad por dos vías: la recaudación de 3 puntos del PIB en régimen asegura el financiamiento, entre otras materias, de una educación que garantice la calidad para todos los niños, niñas y jóvenes, emparejando la cancha; y por otra, introduce una lógica de equidad tributaria para que quienes perciben más ingresos aporten proporcionalmente más, y cierra los espacios a la evasión y la elusión para que todos paguen lo que les corresponde.

Esta histórica reforma —tanto por los recursos que recauda como por la magnitud de los cambios— culminó con un Acuerdo Tributario transversal, permitiendo su aprobación con una amplia mayoría, tanto en el Senado como en el tercer trámite constitucional en la Cámara de Diputados. Este acuerdo da un marco de certeza sobre las normas impositivas que regirán más allá de la actual administración.

El Chile actual es un país que demanda políticas públicas que entreguen soluciones efectivas, y no se conforma sólo con logros estadísticos. Este es un país consciente de que el paso del crecimiento al crecimiento inclusivo implica reducir la desigualdad, con medidas concretas que impliquen un mejoramiento cualitativo en las vidas de los ciudadanos.

Estamos convencidos de que al término de nuestra administración podremos demostrar que es posible implementar las reformas estructurales planteadas en el Programa de Gobierno, junto con impulsar un crecimiento inclusivo.

Hoy es el momento de enfrentar juntos este desafío.

Octubre, 2014

CAPÍTULO 1

Situación Macroeconómica 2014 y Perspectivas para 2015

La economía chilena atraviesa por una fase de importante desaceleración. Tras crecer a una tasa promedio de 5,7% entre 2010 y 2012, empezó a mostrar signos de menor dinamismo hacia fines de este último año. Ya en el primer trimestre de 2013 el ritmo de expansión anual se redujo a 4,9% y en el último trimestre de ese año la economía creció sólo 2,7%, haciendo que la tasa anual llegara a 4,1%. Esta desaceleración se ha profundizado en 2014: en el primer trimestre la economía se expandió sólo 2,4%, en tanto que en el segundo creció 1,9%, reduciendo las perspectivas de crecimiento para el año. La actividad siguió lenta en el tercer trimestre, pero se espera que repunte en los últimos meses para cerrar el año con un crecimiento de 2,1%, de acuerdo con las proyecciones del Ministerio de Hacienda.

La desaceleración de la actividad se explica en gran parte por factores externos; principalmente el fin del ciclo de altos precios de bienes primarios -entre ellos, el cobre-, que ha reducido los términos de intercambio y ha frenado la inversión. A esto se suma el inicio del proceso de retiro del estímulo monetario en Estados Unidos, anunciado a mediados de 2013 y materializado a comienzos de 2014, que ha elevado las tasas de interés de largo plazo a nivel global, encareciendo el costo del financiamiento externo y produciendo una reversión de los flujos de capital desde las economías emergentes.

A los factores externos se suman causas internas. Por una parte, las empresas locales han debido enfrentar altos precios de la energía desde hace ya varios años, con el consiguiente aumento de sus costos; el fortalecimiento del peso en los años recientes, sumados a los mayores costos de producción redujo la competitividad en una serie de sectores transables. A eso se agregan las dificultades para la materialización de nuevos proyectos de inversión, principalmente en los sectores energético y minero, y el estancamiento de la productividad que se observa desde mediados de la década pasada. El debate sobre la Reforma Tributaria también pudo haber generado un ambiente de mayor incertidumbre en los agentes económicos durante el segundo trimestre. Sin embargo, el acuerdo político transversal logrado en torno a ella, y su aprobación final en el Congreso el 10 de septiembre de 2014 por amplia mayoría, disiparon esta incertidumbre, al dar certeza sobre el sistema tributario que regirá en ésta y futuras administraciones.

Respecto a 2015, se prevé una expansión de 3,6% anual, para así llegar al crecimiento tendencial en 2016. Esta proyección se basa en una serie de factores. Primero, ante la caída del precio del cobre la flexibilidad cambiaria ha permitido que el peso se deprecie en términos reales más de 15% desde mediados del año pasado. Esta fuerte depreciación no ha afectado las hojas de balance de las empresas, debido a que no existen grandes descalces cambiarios, y le ha permitido al sector exportador y al sustituidor de importaciones ganar competitividad. Esto es fundamental para generar la reasignación de recursos necesaria para enfrentar el nuevo ciclo externo. En los próximos trimestres debiera observarse un mayor dinamismo en los sectores transables, como el agropecuario y la industria alimenticia.

Segundo, la credibilidad del Banco Central le ha permitido implementar una política monetaria expansiva en respuesta al nuevo ciclo. La tasa de política monetaria ha bajado 175 puntos base, desde 5% a comienzos de octubre de 2013 hasta 3,25% hoy. Esta rebaja de tasas ha sido posible debido a que, a pesar de la depreciación cambiaria, las expectativas de inflación a dos años se han mantenido ancladas en 3%. La menor tasa rectora se ha traspasado a las tasas de mercado, reduciendo el costo del crédito de corto y largo plazo. Esto tendrá un impacto relevante y transversal en las decisiones de inversión y de consumo, lo que incidirá en una gradual recuperación de la demanda interna.

Tercero, el Gobierno ha implementado y seguirá implementando una política fiscal más expansiva. A comienzos de septiembre se anunció el Plan de Reforzamiento de la Inversión 2014. Este plan contempla, entre otros aspectos, un esfuerzo adicional en los últimos meses del año para garantizar la ejecución plena del gasto público durante este periodo, con un fuerte énfasis en la inversión pública. Se espera que este año el gasto público crezca 6,4% real, con un déficit estructural de 0,9%.

En este contexto, el Presupuesto de la Nación 2015 considera una política fiscal con un claro carácter contracíclico: el déficit estructural aumentará de manera transitoria a 1,1%. Esto, más los recursos estructurales por aproximadamente US$ 2.300 millones que aportará la Reforma Tributaria, permitirá que el gasto público se expanda en 9,8% (Ley de Presupuestos 2014 contra Proyecto de Ley de Presupuestos 2015). Este gasto tendrá un fuerte componente de inversión pública, la que crecerá 27,5%, para ayudar a dinamizar de manera efectiva a la economía y contribuir a la generación de empleos.

El ajuste en las tasas de interés y el tipo de cambio en respuesta a las nuevas condiciones externas -tasas de interés internacionales más elevadas y peores términos de intercambio- hablan de una economía sana. Este tipo de ajuste, que no siempre fue posible en el país, se ha podido realizar debido a la fortaleza y credibilidad de nuestras instituciones macroeconómicas. Del mismo modo, la solidez de las finanzas públicas ha permitido que el Gobierno despliegue sus estabilizadores automáticos y que pueda comprometerse a una política contracíclica efectiva, sin que esto ponga en cuestionamiento la sostenibilidad de la política fiscal.

En un horizonte de más largo plazo, el Programa de Gobierno incluye una serie de medidas tendientes a sentar las bases para un crecimiento económico estable y sostenible, abordando de manera efectiva el estancamiento de la productividad y los cuellos de botella en materia energética. Tal como se detalla en los capítulos siguientes, la Reforma Tributaria aprobada por el Congreso Nacional el 10 de septiembre de 2014 financiará, entre otras materias, una gran reforma al sistema educacional, que apunta a mejorar nuestro capital humano. A esto se agrega una ambiciosa Agenda de Productividad, Innovación y Crecimiento, lanzada en mayo, cuyo objetivo es fomentar una diversificación productiva y darle un impulso decidido a la innovación, materia clave para lograr aumentos de productividad (Capítulo 5). Por último, la Agenda de Energía -también anunciada en mayo- se enfoca en lograr una importante reducción en los costos de la energía y en generar los mecanismos para viabilizar la materialización de nuevos proyectos energéticos.

1.1 Escenario Externo

Durante 2013, el crecimiento económico mundial se moderó, situándose en 3% anual, levemente por debajo del crecimiento del año anterior, que alcanzó 3,1%. Si bien desde hace un par de años las economías desarrolladas han ido mejorando paulatinamente su desempeño, las emergentes se han desacelerado de manera generalizada.

En Estados Unidos el crecimiento del PIB en 2013 alcanzó 2,2% versus 2,3% en 2012. Un factor que contribuyó negativamente a su desempeño fue el ajuste fiscal y la incertidumbre generada por la demora del acuerdo para reducir el impacto de los ajustes de impuestos y gasto público programados con anterioridad. Esto terminó mermando la confianza de consumidores e inversionistas durante el primer semestre del año pasado. Sin embargo, a lo largo del año se fue conformando un mejor panorama, que ha dado paso a la consolidación del proceso de recuperación de la economía. Esto llevó a que a mediados de 2013 la Reserva Federal anunciara el pronto inicio del retiro del estímulo

monetario, que permanecía supeditado a una mejora del mercado laboral. Los mercados financieros reaccionaron ante este anuncio con alzas en las tasas de interés de largo plazo en torno a 100 puntos base entre mayo y diciembre de 2013 (Gráfico 1.1). Además, se produjeron salidas de capitales desde las economías emergentes, ajustes a la baja en los precios de activos y una apreciación generalizada del dólar. El retiro del estímulo empezó a materializarse a comienzos de 2014, con la reducción gradual del ritmo de compra de bonos por parte de la Reserva Federal.

Grafico 1.1

Tasa de Interés de Bonos del Tesoro de EEUU a 10 años
(Porcentaje)

Fuente: Bloomberg.

Al iniciarse 2014, la economía norteamericana sufrió una importante contracción en la actividad debido a factores climáticos, con un crecimiento trimestral anualizado de -2,1%. En el segundo trimestre, se observó un fuerte repunte del PIB con una variación trimestral anualizada de 4,6%. Esto ha confirmado el diagnóstico de que esta economía ha consolidado su proceso de recuperación. De acuerdo con las proyecciones del *World Economic Outlook* (WEO) de julio del Fondo Monetario Internacional (FMI), este año el PIB de Estados Unidos crecería 1,7% y el próximo lo haría en 3%.

La Zona Euro mantuvo su debilidad a lo largo de 2013, con un retroceso de 0,4%, algo menor que la contracción de 0,7% del año previo. La recuperación económica de la región ha seguido avanzando a paso lento y con una alta heterogeneidad entre los países miembros. El Banco Central Europeo (BCE) ha adoptado una política monetaria marcadamente expansiva y se ha avanzado hacia la creación de una unión bancaria que podría favorecer una mayor fluidez del crédito al sector privado y contribuir a reducir la fragmentación financiera entre los países periféricos y los del centro.

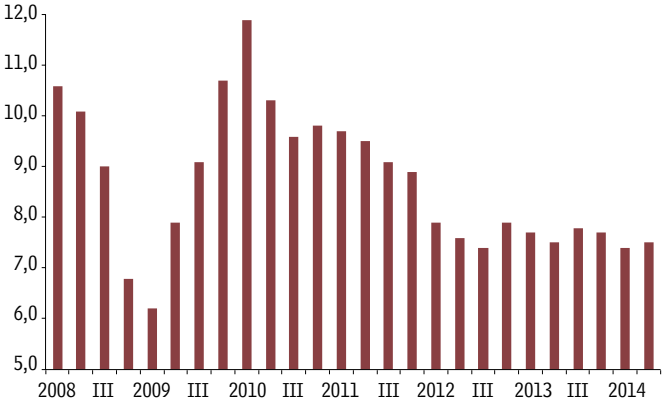
Las autoridades europeas han suavizado las exigencias de la consolidación fiscal de los gobiernos, lo que ha dado más espacio a la política fiscal. No obstante estos avances, el crecimiento en la zona sigue débil. El segundo trimestre de este año mostró una importante desaceleración, con un crecimiento trimestral anualizado de sólo 0,1%, por debajo del 0,9% alcanzado en el primer trimestre. Además, algunos países importantes como Italia, se han vuelto a contraer y Francia se encuentra estancada. De acuerdo con las estimaciones del FMI, se espera que la Zona Euro crezca 1,1% durante 2014 y 1,5% en 2015.

A comienzos de 2013, el entonces recién electo Primer Ministro de Japón, Shinzo Abe, puso en marcha un ambicioso programa de estímulos con el fin de acabar con la deflación y fomentar la actividad. El programa se basó en tres pilares: expansión monetaria, aumento del gasto público y reformas estructurales orientadas a mejorar la competitividad de la economía. Los efectos del programa se sintieron principalmente en la primera mitad del año, cuando la economía se aceleró de manera significativa y el yen se depreció fuertemente. Sin embargo, en los últimos meses, las exportaciones y la inversión volvieron a perder fuerza, aunque el año cerró con un crecimiento del PIB de 1,5%, cifra similar a la alcanzada en 2012. La economía partió 2014 con un fuerte repunte de la actividad, pero el segundo trimestre se volvió a contraer de manera significativa, con una variación trimestral anualiza-

da de -7,1%. Para el año, se espera una paulatina recuperación, de manera de que la economía crezca 1,6%. Las proyecciones para 2015 apuntan a que los efectos del programa de estímulo pierdan fuerza, con lo que la economía crecería sólo 1,1%.

Después de crecer por muchos años a tasas por sobre los dos dígitos, la economía de China se expandió 7,7% en 2013, con una notoria desaceleración desde comienzos de 2012 (Gráfico 1.2). Esta desaceleración se debe en gran parte a las medidas adoptadas por las autoridades con posterioridad a la crisis financiera, entre ellas, la de permitir un fortalecimiento del yuan. Estas medidas están orientadas a incrementar la participación del consumo privado en la demanda interna, en desmedro de la inversión y del sector externo. El objetivo es lograr un crecimiento más balanceado y sostenible en el largo plazo, y resolver los desequilibrios generados en su sistema financiero. Éste presenta riesgos debido al desarrollo de la intermediación fuera del sistema bancario (*shadow banking*), en particular, para financiar proyectos de gobiernos locales y del sector inmobiliario[1]. Pese a ello, las perspectivas de crecimiento de la economía de China para este año se han estabilizado en torno a 7,4%. Para 2015, se prevé un crecimiento de 7,1%.

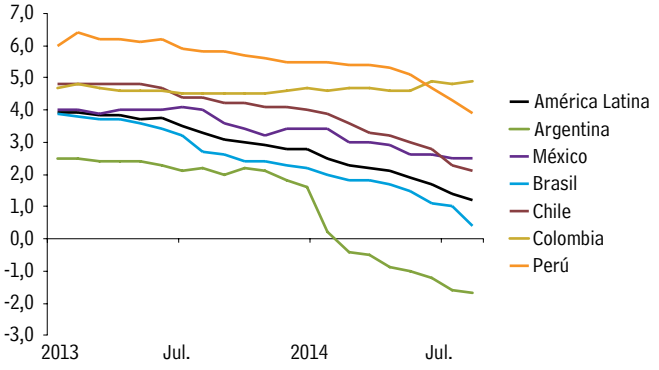
Gráfico 1.2
Crecimiento de China
(Variación real anual, porcentaje)



Fuente: Bloomberg.

La desaceleración china, junto con la volatilidad en los mercados financieros generada por el anuncio del inicio del retiro del estímulo monetario en Estados Unidos, han tenido un impacto importante en las economías emergentes. Éstas han mostrado una pérdida de dinamismo desde hace varios trimestres. El mayor impacto se ha observado en las economías latinoamericanas, particularmente afectadas por el fin del ciclo de las materias primas y por las condiciones financieras externas menos favorables. De esta manera, la región creció sólo 2,6% en 2013, después de promediar 2,9% el año previo. Durante 2014 la desaceleración ha continuado e incluso ha sido más marcada. El FMI espera un crecimiento de sólo 2% para este año, en tanto que *Consensus Forecast* (septiembre) proyecta una expansión de 1,2%, muy por debajo del 3,9% que estimaba a comienzos del año pasado (Gráfico 1.3).

Gráfico 1.3
Expectativas de Crecimiento para 2014
(Variación real anual, porcentaje)



Fuente: Consensus Forecast.

Nota: América Latina corresponde al promedio ponderando de cada país por su PIB relativo.

La desaceleración de China y el mayor riesgo respecto de su crecimiento futuro han impactado los precios de los *commodities* y en particular el precio del cobre. Desde el *peak* alcanzado en febrero de 2011 (US$ 4,48/libra) este precio ha tenido una persistente tendencia descendente, llegando a cotizarse incluso por debajo de los US$ 3,0/libra a comienzos de año. En esta baja no sólo han incidido perspectivas más dé-

biles para la demanda, también ha tenido un impacto el mayor crecimiento de la oferta, que podría llevar a un superávit del orden de 121.000 toneladas métricas para 2014 de acuerdo al más reciente informe de la Comisión Chilena del Cobre (Cochilco). En los últimos meses, datos de actividad algo mejores para China hicieron recuperar parcialmente el precio de este metal, que ha oscilado en torno a US$ 3,15/libra desde mayo de este año, aunque al cierre de este informe había caído por debajo de los US$ 3,1/libra (Gráfico 1.4). Con ello, se espera que en 2014 el precio promedie US$ 3,15/libra y que en 2015 se ubique en US$ 3,12/libra.

Gráfico 1.4

Precio del Cobre
(US$/libra)

Fuente: Banco Central de Chile.

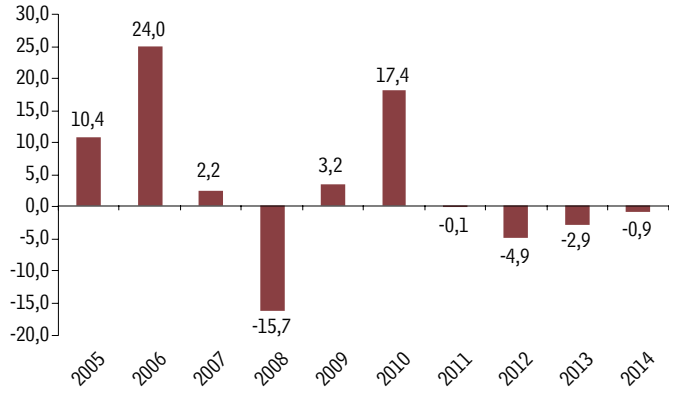
1.2 Escenario Interno

1.2.1 Actividad y Demanda

Después de la crisis financiera, la economía chilena gozó de condiciones externas muy favorables debido a las altas cotizaciones del cobre y a las bajas tasas de interés derivadas de las políticas monetarias expansivas en las economías desarrolladas. El *boom* del precio del cobre trajo aparejado una significativa expansión de la inversión, tanto en el sector minero como en otros sectores económicos que abastecen de insumos y/o prestan servicios a la minería. Con la desaceleración de China en el 2012 y la consiguiente caída en el precio del cobre, se produjo una importante caída en los términos de intercambio (Gráfico 1.5).

Gráfico 1.5

Términos de Intercambio
(Variación anual, porcentaje)

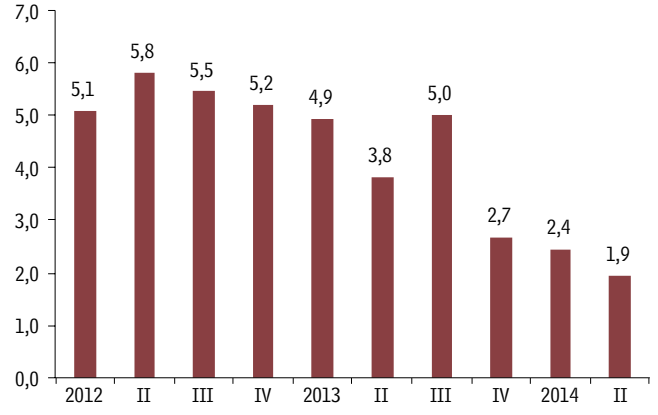


Fuente: Banco Central de Chile.

Hacia fines de 2012, la actividad comenzó a mostrar claros signos de desaceleración. En 2013, la economía se expandió 4,1%, cerrando con un crecimiento de sólo 2,7% en el último trimestre de ese año. En el primer semestre de 2014, el proceso de desaceleración de la actividad continuó: el crecimiento del primer trimestre llegó a 2,4%, mientras que en el segundo la economía se expandió sólo 1,9% (Gráfico 1.6).

Gráfico 1.6

Crecimiento del PIB
(Variación real anual, porcentaje)

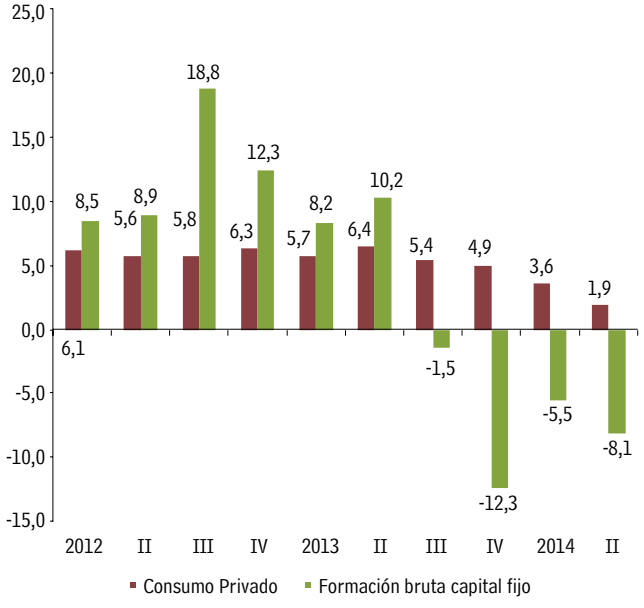


Fuente: Banco Central de Chile.

Con la caída del precio del cobre y la reversión de las condiciones monetarias favorables, se empezó a observar un proceso de desacumulación de inventarios, seguido por una desaceleración de la inversión, que luego pasó a contraerse fuertemente. Así, después de crecer a tasas de dos dígitos en 2012, en la segunda mitad de 2013 la inversión en capital fijo exhibió tasas de crecimiento negativas, cerrando el año con una expansión de sólo 0,4%, y una caída interanual de 12,3% en el último trimestre. En lo que va de 2014 se ha mantenido la debilidad de este componente de la demanda, cayendo 5,5% y 8,1% en el primer y segundo trimestre, respectivamente (Gráfico 1.7).

Gráfico 1.7

Crecimiento de la Inversión en Capital Fijo y del Consumo Privado
(Variación real anual, porcentaje)

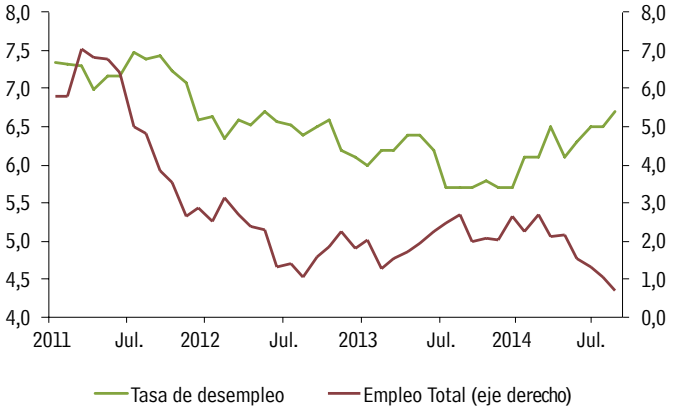


Fuente: Banco Central de Chile.

El consumo privado se mantuvo relativamente estable durante 2013, con un crecimiento interanual de 5,4%, levemente por debajo del promedio de los últimos años. La resiliencia del consumo se debió principalmente a la dinámica del mercado laboral, con tasas de desempleo bajas y salarios creciendo de manera importante (Gráfico 1.8). En el presente año, el consumo privado ha comenzado a mostrar signos de desaceleración, creciendo 3,6% en el primer trimestre y sólo 1,9% en el segundo, en línea con una mayor debilidad del mercado laboral reflejada en un menor ritmo de creación de empleo y en una desaceleración de los salarios reales.

Gráfico 1.8

Mercado Laboral
(Variación anual, porcentaje)



Fuente: INE.

Nota: Las series de empleo y desempleo fueron empalmadas manteniendo las variaciones históricas.

Por el lado del sector externo, durante 2013 se observó un crecimiento importante de las exportaciones de bienes y servicios, que alcanzó a 4,3%. En esto incidió el mayor aporte de la minería, como resultado de la maduración de las inversiones previas, así como efectos base relevantes. Las importaciones mostraron una marcada desaceleración, creciendo sólo 2,2%. Esto, debido a la importante contracción en la importación de maquinarias y equipos observada durante la segunda parte del año, así como a la desacumulación de inventarios que se viene registrando desde fines de 2012. Con esto, y a pesar de la caída en los términos de intercambio, el déficit en cuenta corriente llegó a 3,4% del PIB, cifra similar a la del año previo.

Con los antecedentes disponibles, se espera que después de un tercer trimestre débil, el PIB cierre 2014 con un crecimiento de 2,1%. Esta proyección

supone que en los próximos meses la actividad tendrá un repunte gradual en su velocidad de expansión, sustentada, entre otras materias, en los efectos de la expansión monetaria implementada desde fines de 2013.

Además, contribuirá a la recuperación de la actividad en la última parte del año, el Plan de Reforzamiento de la Inversión 2014 anunciado por el Gobierno a comienzos de septiembre, que contempla una serie de medidas destinadas a dinamizar la inversión tanto pública como privada en la última parte de este año.

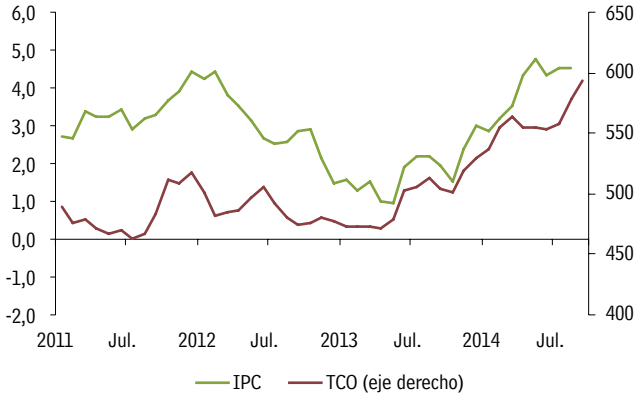
1.2.2 Inflación y Mercados Financieros

En línea con la caída de los términos de intercambio y el escenario interno más débil, el peso chileno se depreció fuertemente durante la segunda parte de 2013, tanto en términos nominales como reales. El tipo de cambio pasó de cotizarse a valores en torno a $ 470 por dólar en mayo de 2013 a superar los $ 590 por dólar en las semanas más recientes. En términos reales, esto ha significado una depreciación de más de 15% en este periodo.

La depreciación del tipo de cambio tuvo ya un impacto en los precios domésticos hacia fines de 2013 y comienzos de este año. La variación anual del Índice de Precios al Consumidor (IPC) osciló en valores por debajo de 2% durante gran parte del año pasado, para aumentar a 3% a fines de ese periodo. En los primeros meses de 2014, la inflación anual se empinó y sobrepasó el 4,5% (Gráfico 1.9). Al analizar los componentes que más han incidido en este aumento de la inflación, puede constatarse que la mayor parte del incremento de precios está asociada a la depreciación cambiaria, con efectos de segunda vuelta acotados.

Gráfico 1.9

Inflación y Tipo de Cambio
(Variación anual, pesos por dólar)



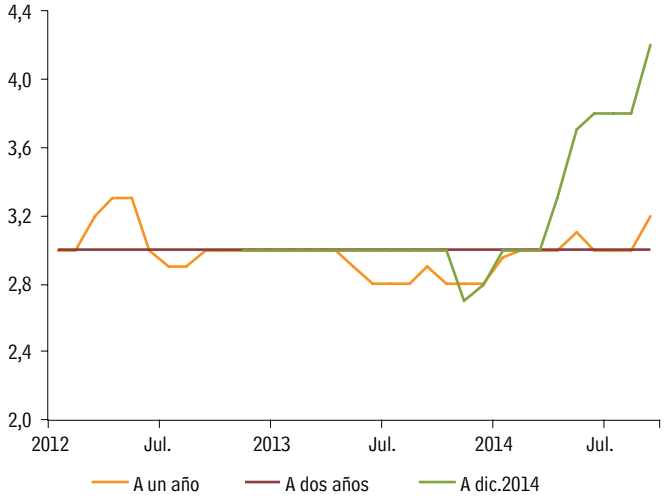
Fuente: Banco Central de Chile.

Nota: La inflación anual del 2014 utiliza la serie de referencia del IPC (Base 2013 =100).

Si bien la inflación anual se ha mantenido algo por sobre el rango de tolerancia del Banco Central, las variaciones mensuales han tendido a descender en los últimos registros. Las expectativas inflacionarias del mercado a mediano plazo, por su parte, han permanecido ancladas en torno a 3% (Gráfico 1.10). Esto da cuenta que las alzas en el nivel de precios recientes son de naturaleza transitoria.

Gráfico 1.10

Expectativas de Inflación
(Variación anual, porcentaje)



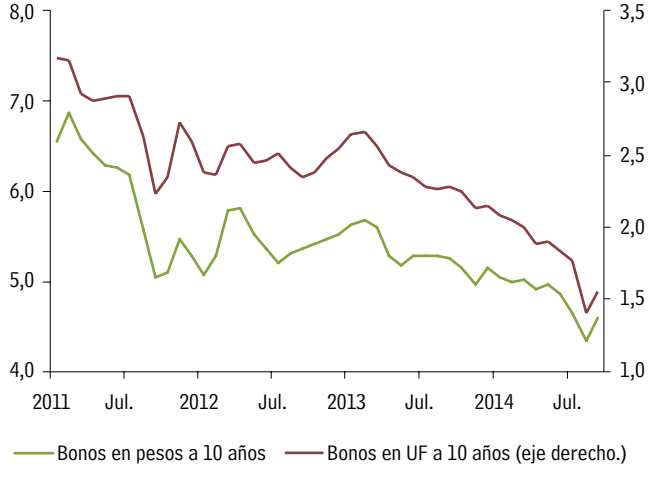
Fuente: Encuesta de Expectativas Económicas, Banco Central de Chile.

El hecho de que las expectativas inflacionarias a mediano plazo se hayan mantenido ancladas en 3% y la evaluación de que el alza en la inflación es de carácter transitoria ha permitido al Banco Central llevar adelante una política monetaria expansiva. Desde octubre de 2013, ha reducido su tasa de política monetaria en 175 puntos base hasta 3,25% en septiembre de 2014.

La menor tasa de política monetaria ha contribuido a una baja generalizada en las tasas de interés de largo plazo, muchas de las cuales hoy se ubican cerca de sus mínimos históricos (Gráfico 1.11). Las tasas nominales a 10 años se cotizan, al cierre estadístico de este informe, en torno a 4,59%, en tanto que las tasas en UF a ese mismo plazo lo hacen a 1,55%. Estas bajas tasas se han traspasado a las tasas de los créditos que demandan las personas y las empresas, sobre todo en los créditos hipotecarios, que pasaron de 4,4% anual en UF a fines de 2013 a valores en torno a 3,7% anual en UF actualmente, la tasa más baja desde diciembre de 2004.

Gráfico 1.11

Tasa de Interés de Largo Plazo
(Porcentaje)



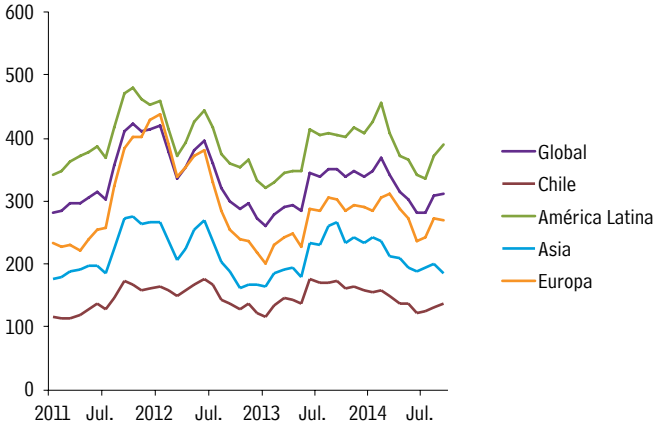
Fuente: Banco Central de Chile.

1.2.3 Política Fiscal

La solidez de las finanzas públicas y la posición financiera del Gobierno, así como la credibilidad ganada a lo largo de varios años de aplicación de la política fiscal basada en la Regla del Balance Estructural, han permitido que los estabilizadores automáticos operen de manera efectiva. En concreto, el Gobierno ha podido sostener el crecimiento real de su gasto público a pesar de la desaceleración de sus ingresos y, por tanto, se ha ampliado el déficit efectivo en 2014. Esto, sin embargo, no ha afectado su clasificación crediticia ni los premios por riesgo soberano, que siguen siendo de los menores entre las economías emergentes (Gráfico 1.12).

Gráfico 1.12

Spread Soberanos Economías Emergentes
(Puntos base)



Fuente: Bloomberg.

Durante 2013, la desaceleración de la economía junto con la caída en los términos de intercambio significó una disminución de los ingresos fiscales: que cayeron 1,4% real. En contrapartida, los gastos se incrementaron 4,1% real, a pesar de una importante subejecución respecto de lo contemplado en el Presupuesto, que alcanzó 3,8% (en torno a US$ 2.300 millones). Debido a lo anterior, el balance fiscal efectivo llegó a -0,6% del PIB y el Balance Estructural alcanzó -0,5% del PIB.

Las proyecciones de la Dirección de Presupuestos (Dipres) para este año indican que el gasto público crecerá en torno a 6,4% en términos reales, en tanto que los ingresos lo harán en 0,5%. En el caso de los ingresos, se considera la evolución esperada para el PIB y la demanda interna en lo que resta del año, más el incremento en la recaudación que se producirá este año con motivo de la Reforma Tributaria, del orden de US$ 750 millones. Con ello, se espera que en 2014 se alcance un déficit efectivo del orden de 1,8% del PIB con un déficit estructural de 0,9% del PIB.

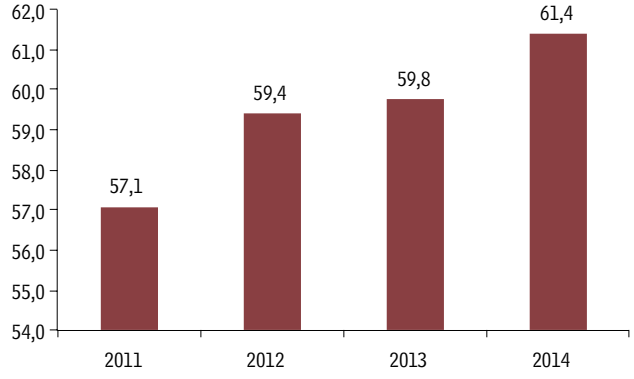
Respecto del gasto público, el Gobierno ha sido eficiente en ir materializando lo establecido en la Ley de Presupuestos. A agosto de 2014, se alcanzó un 61,4% de ejecución presupuestaria, lo que está en línea con el compromiso de una ejecución plena en lo que resta del año (Gráfico 1.13). Además, a comienzos de septiembre, anunció el Plan de Reforzamiento de la Inversión 2014.

Este plan contiene seis líneas de acción. La primera consiste en dinamizar los proyectos de inversión generados desde el Gobierno en diferentes sectores, invirtiendo para ello en torno a US$ 500 millones en el último cuatrimestre. La segunda línea es capitalizar dos empresas públicas de gran relevancia para la actividad económica -Codelco y BancoEstado- y el Fondo de Garantías para Pequeñas Empresas (Fogape). Al cierre de este informe, ambos proyectos de Ley se tramitaban en el Congreso Nacional. La capitalización de Codelco es por un monto de hasta US$ 4.000 millones, lo que permite viabilizar su ambicioso Plan de Negocios y Desarrollo (Recuadro 3.3). Las capitalizaciones de BancoEstado por US$ 450 millones y de Fogape por US$ 50 millones permiten expandir el crédito, con especial énfasis en las pequeñas empresas (Capítulo 3).

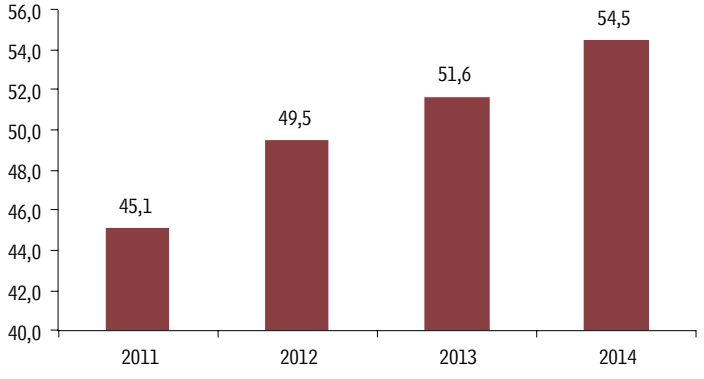
La tercera línea de acción consiste en dar un impulso decidido e inmediato a las concesiones para dinamizar la inversión en infraestructura. En este caso, el Plan compromete que, para los primeros años de Gobierno, se adjudiquen nuevos proyectos y actividades de infraestructura pública por un monto de al menos US$ 1.100 millones y US$ 1.500 millones, respectivamente.

Gráfico 1.13: Ejecución del Gasto Público
(Porcentaje de avance, acumulado enero-agosto de cada año)

Ejecución del Gasto Total



Ejecución del Gasto en Inversión



Fuente: Dipres.

Nota: Porcentaje de avance respecto a Ley de Presupuestos aprobada en cada año. La ejecución del gasto en inversión corresponde a la ejecución del gasto en capital, es decir, al gasto en iniciativas de inversión más las transfereccias de capital.

La cuarta línea de acción busca que los proyectos de inversión privada que habiendo cumplido con todas las normas institucionales -incluida la normativa ambiental- se encuentren retrasados, puedan materializarse de manera expedita. Esto, por cuanto se ha constatado que por diversas razones muchos de estos proyectos demoran más de lo que debieran en llevarse a cabo, haciendo que varias empresas se desistan de los mismos o los posterguen de manera indefinida.

En esta línea, la Presidenta Michelle Bachelet instruyó al Comité de Ministros del Área Económica analizar y proponer cambios a la normativa y a los procedimientos administrativos que deben cumplir los proyectos de inversión. El objetivo es seguir avanzando en la modernización del aparato público de manera que los procesos de evaluación y aprobación de los proyectos puedan realizarse de manera más expedita. Esto contribuirá a acotar los plazos para la aprobación de proyectos que cumplan con la normativa y reducirá la incertidumbre respecto de su concreción. La quinta línea de acción es la aceleración de los planes de reconstrucción por el terremoto del norte del país y el incendio de Valparaíso, ocurridos en la primera parte del año. La sexta línea consiste en potenciar las exportaciones con énfasis en las Pymes.

1.3 Perspectivas para 2015

En el plano externo, se espera que en los próximos años continúe el proceso de recuperación de las economías desarrolladas. Estados Unidos debiera crecer 3% en 2015, en tanto que la Zona Euro lo haría en 1,1%. Se espera que China estabilice su crecimiento algo por sobre 7%, lo que favorecerá la recuperación del mundo emergente. Finalmente, se espera que en 2015 el crecimiento mundial llegue a 4,0%, por sobre el 3,4% proyectado para 2014 (Cuadro 1.1).

En el plano local, se espera que la economía recupere paulatinamente su dinamismo. Así, se proyecta que en 2015 el PIB se expanda 3,6%, alcanzando su crecimiento de tendencia en 2016. La proyección de crecimiento para el próximo año es superior que la de otras instituciones y las de mercado, por cuanto considera los efectos expansivos de la política fiscal contracíclica contenida en el Proyecto de Ley de Presupuestos 2015, recientemente anunciado. (Gráfico 1.14).

Cuadro 1.1

Crecimiento del PIB Mundial
(Variación real anual, porcentaje)

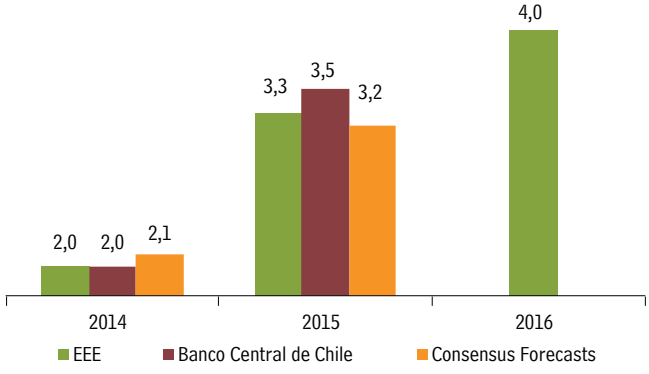
	2012	2013	2014 (p)	2015 (p)
Crecimiento del PIB Mundial	**3,1**	**3,0**	**3,4**	**4,0**
Economías Avanzadas	1,2	1,3	1,8	2,4
EE.UU.	2,3	2,2	1,7	3,0
Zona Euro	-0,7	-0,4	1,1	1,5
Japón	1,5	1,5	1,6	1,1
Economías Emergentes y en Desarrollo	**5,1**	**4,7**	**4,6**	**5,2**
China	7,7	7,7	7,4	7,1
India	4,8	4,7	5,4	6,4
Brasil	1,0	2,5	1,3	2,0
América Latina	2,9	2,6	2,0	2,6
Volumen de Comercio Internacional	**2,8**	**3,1**	**4,0**	**5,3**

Fuentes: FMI (WEO julio 2014); Bloomberg.

Nota: Cifras de años 2014 y 2015 corresponden a proyecciones.

Gráfico 1.14

Proyecciones de Crecimiento para Chile
(Variación real anual, porcentaje)



Fuentes: Encuesta de Expectativas Económicas (EEE) del Banco Central de Chile (septiembre 2014), Consensus Forecasts (septiembre 2014), IPoM de Banco Central de Chile (septiembre 2014).

Nota: El número del Banco Central corresponde al centro del rango de proyección. Para 2015, la proyección del Banco Central tiene sesgo a la baja.

La recuperación esperada del crecimiento para los próximos años se sustenta en una serie de factores. En primer lugar, el crecimiento mundial será mayor. En segundo término, el tipo de cambio real más depreciado ha permitido restablecer la competitividad de una serie de sectores que se vieron afectados por un peso apreciado en años recientes. Estas condiciones más competitivas, junto con un mayor crecimiento del mundo, harán que el sector externo de nuestra economía retome un mayor dinamismo en los próximos trimestres. En tercer lugar, las bajas tasas de interés locales derivadas de la política monetaria expansiva hacen más rentables los proyectos de inversión y permitirán dinamizar el crédito. De esta manera, se espera que a partir de 2015 la demanda interna crezca a tasas mayores, con una recuperación del consumo privado y de la formación bruta de capital fijo.

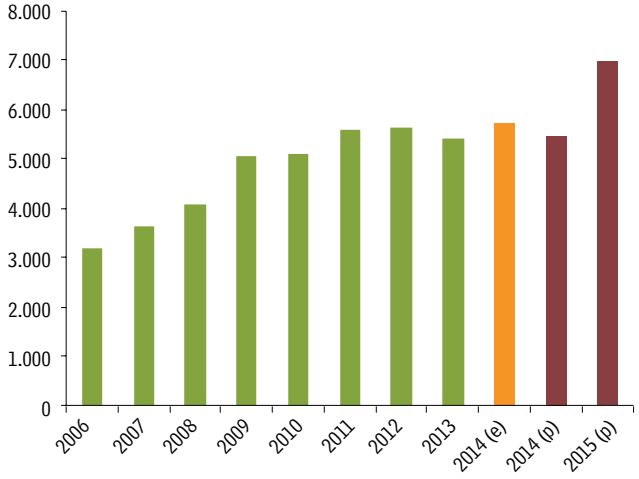
Por último, la política fiscal del próximo año tendrá un claro sello reactivador. Si bien estaba contemplado disminuir paulatinamente el déficit estructural heredado a partir del Presupuesto 2015, el escenario de desaceleración económica que estamos enfrentando exige al Gobierno realizar un esfuerzo adicional de estímulo a la economía. En concreto, la decisión de política fiscal adoptada en el marco del Proyecto de Ley de Presupuestos 2015 -enviado al Congreso- es retrasar hasta 2016 el inicio del proceso de convergencia del déficit estructural. De esta manera, se contempla un crecimiento del gasto de 9,8% (Proyecto de Ley de Presupuestos 2015 contra Ley de Presupuestos 2014), con un déficit estructural de 1,1% del PIB, que considera los recursos estructurales adicionales de aproximadamente US$ 2.300 millones que generará la Reforma Tributaria el próximo año.

Retrasar la convergencia del Balance Estructural y hacer que el déficit aumente a 1,1% del PIB el próximo año implica una inyección adicional de recursos al gasto público, que generará un importante estímulo a la economía. De hecho, este mayor gasto estará fundamentalmente destinado a inversión pública, la que aumentará en 27,5% (Proyecto de Ley de Presupuestos 2015 contra Ley de Presupuestos 2014) y llegará a representar del orden de 4,5% del PIB. Esto es un crecimiento histórico para este componente del gasto (Gráfico 1.15). Esta mayor inversión pública jugará un rol fundamental en darle mayor dinamismo a la economía, al gatillar una serie de proyectos ejecutados por el sector privado, generar encadenamientos productivos y contribuir de manera sustantiva a la creación de empleos.

Por otra parte, el hecho de que el grueso de la mayor expansión del gasto público el próximo año se concentre en inversión, garantiza la transitoriedad del estímulo fiscal y permite hacer viable la evolución futura del gasto, necesaria para la convergencia del Balance Estructural en 2018.

Gráfico 1.15

Inversión Pública
(Miles de millones de pesos del 2015)



Fuente: Dipres.

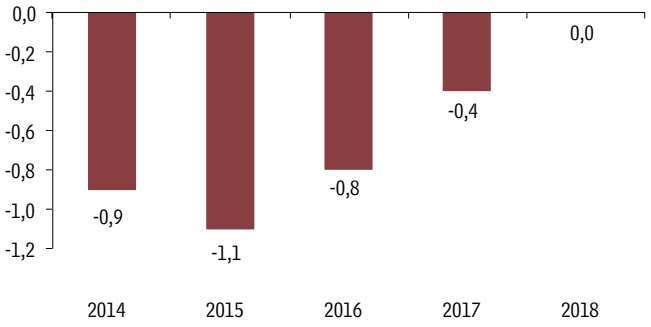
Nota: (e) Estimado; (p) Ley de Presupuestos. La Inversión Pública corresponde al Gasto de Capital del Gobierno Central, esto es, la suma de las iniciativas de inversión del Gobierno y las transferencias de capital.

Dado el escenario macroeconómico actual y las mejores proyecciones con la información disponible, un escenario viable para la convergencia del Balance Estructural hacia una situación de equilibrio es la que se describe en el Gráfico 1.16. Esta trayectoria

contempla el aumento gradual de los ingresos estructurales producto de la Reforma Tributaria, que alcanzarán a 3,02% del PIB en régimen el 2018, cuya progresión se describe en el Capítulo 4. Es importante recalcar que estos valores no son metas ni compromisos invariantes de la autoridad para la evolución del Balance Estructural a partir de 2016.

Gráfico 1.16

Convergencia del Balance Estructural
(Porcentaje del PIB)



Fuente: Dipres.

La economía chilena no es inmune a los vaivenes de la economía internacional. Su alto grado de integración económica, tanto comercial como financiera, que tantos beneficios genera en el mediano y largo plazo para el crecimiento, también la expone a las turbulencias externas. Sin embargo, el marco de políticas económicas -que incluye un manejo fiscal responsable guiado por la Regla de Balance Estructural, una política monetaria basada en metas de inflación y un tipo de cambio flexible- otorgan las herramientas para que las autoridades económicas puedan responder ante episodios adversos, de manera de atenuar los efectos negativos sobre la actividad económica y el empleo. En tal sentido, la combinación de una política monetaria expansiva junto con una política fiscal contracíclica son las respuestas adecuadas para enfrentar el actual ciclo económico.

RECUADRO 1.1

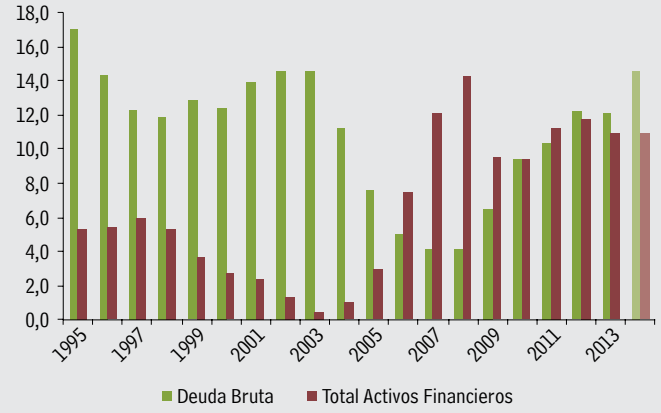
Fondos Soberanos

Una de las grandes fortalezas de nuestra economía es la sólida posición fiscal y financiera del Gobierno. Ésta se construyó principalmente durante el primer mandato de la Presidenta Michelle Bachelet, cuando entre 2006 y 2008 se acumularon recursos equivalentes al 20% del PIB, sin sacrificar el crecimiento del gasto público y cumpliendo con el Programa de Gobierno. De esta manera, durante ese periodo, el manejo fiscal prudente y responsable, basado en la Regla de Balance Estructural, permitió que una fracción importante de los ingresos obtenidos por los favorables términos de intercambio fueran ahorrados.

Hacia fines de año se estima que el Gobierno Central tendrá activos financieros por 11,3% del PIB. La mayor parte de éstos se encuentran invertidos en los fondos soberanos -el Fondo de Estabilización Económica y Social (FEES) y el Fondo de Reserva de Pensiones (FRP)[2]-, y en otros activos del Tesoro Público, incluyendo el Fondo para la Educación. También se proyecta que a fines de 2014 la deuda pública, tanto interna como externa, alcanzará 14,9% del PIB. De esta manera, la posición financiera neta del Gobierno Central Consolidado rondaría -3,7% del PIB. Desde una perspectiva internacional, esta cifra es muy baja y muestra la solidez de la posición financiera del país (Gráfico 1).

Gráfico 1

Evolución Deuda Bruta y Activos Financieros del Gobierno Central
(Porcentaje del PIB)

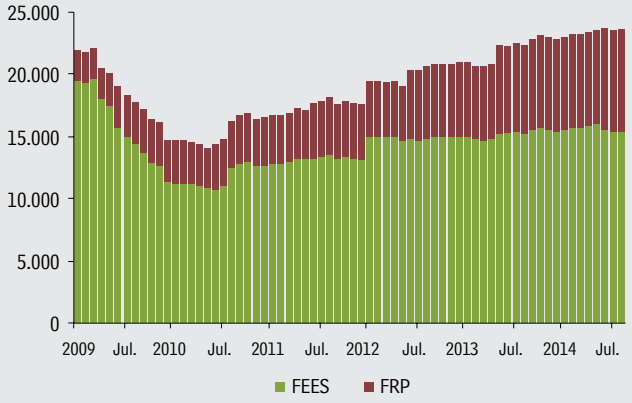


Fuente: Ministerio de Hacienda.

Nota: Año 2014 proyectado.

Gráfico 2

Evolución de los Fondos Soberanos
(Millones de US$)



Fuente: Ministerio de Hacienda.

El objetivo del FEES, creado en 2006, es compensar el efecto sobre los ingresos fiscales de las fluctuaciones cíclicas, principalmente de la actividad económica y del precio del cobre. De esta forma, contribuye a proteger el gasto fiscal de la volatilidad de los ingresos corrientes del Gobierno. La Ley de Responsabilidad Fiscal (LFR) establece que se aporte al FEES el saldo positivo que resulte de restar al superávit efectivo los aportes al FRP, descontando, cuando corresponda, las amortizaciones de deuda pública y los aportes anticipados realizados al FEES durante el año anterior.

El FRP fue creado para complementar el financiamiento de algunos compromisos fiscales en el área de pensiones. La LRF establece que el FRP reciba anualmente un aporte mínimo de 0,2% del PIB del año anterior para enfrentar las obligaciones previsionales del Estado de largo plazo. Sin embargo, si el superávit efectivo es superior a este valor, los aportes deben aumentar hasta dicho superávit con un máximo de 0,5% del PIB del año anterior.

A agosto de 2014, el valor de mercado de los fondos alcanzaba a US$ 23.644 millones, de los que US$ 15.395 millones correspondían al FEES y US$ 8.249 millones al FRP (Gráfico 2). Desde su inicio, el FEES ha recibido aportes por US$ 21.766 millones y se han efectuado retiros por US$ 9.927 millones. Del total de retiros, US$ 9.278 millones fueron usados en 2009 para financiar el plan de estímulo fiscal y el déficit fiscal del país, el aporte al FRP ese año (US$ 837 millones) y para amortizar deuda pública (US$ 441 millones). Otros US$ 150 y US$ 499 millones fueron retirados desde el fondo en 2010 y 2014, respectivamente, para financiar los aportes requeridos por ley al FRP. En el caso del FRP, desde su inicio ha recibido aportes por US$ 6.940 millones y, de acuerdo a lo previsto, no se han efectuado retiros del fondo.

A fines de agosto de 2014, las inversiones del FEES y del FRP generaron ganancias netas por US$ 3.556 y US$ 1.308 millones desde su creación, respectivamente. Lo anterior se ha traducido en rentabilidades anualizadas (en dólares) de 3,6% para el FEES y 4,8% para el FRP, valores que han estado fuertemente influidos por las altas rentabilidades que obtuvieron los fondos durante 2007 y 2008 (Cuadro 1).

Cuadro 1

Rentabilidades en Dólares de los Fondos Soberanos
(Porcentaje)

		2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Anual	FEES	8,89	7,63	2,47	1,83	3,41	1,02	-1,25	3,06
	FRP	8,86	7,59	2,28	1,81	3,41	4,87	1,02	5,64
Desde el inicio (anualizada)	FEES	8,89	9,47	6,88	5,51	5,07	4,35	3,50	3,60
	FRP	8,86	9,43	6,78	5,43	5,01	4,98	4,38	4,76

Fuente: Ministerio de Hacienda.

Nota: En 2007, la rentabilidad se calcula a partir del 31 de marzo 2007. En 2014, corresponde a la rentabilidad acumulada hasta el 31 de agosto.

Políticas de Inversión del FEES y el FRP

El objetivo de la política de inversión del FEES es maximizar el valor acumulado del fondo, sujeto a un bajo nivel de riesgo, para cubrir parcialmente las caídas cíclicas en los ingresos fiscales. Esta aversión al riesgo se refleja en la selección de un portafolio de inversión de alta liquidez, bajo riesgo crediticio y baja volatilidad, que permita disponer de los recursos para financiar los déficits en forma oportuna y evitar incurrir en pérdidas significativas del valor del fondo.

La actual política de inversión del FEES, implementada a partir de agosto de 2013, define un portafolio de renta fija con una composición de monedas, expresada como porcentaje del portafolio total, de 40% en dólares, 25% en euros, 20% en yenes, 7,5% en francos suizos y otras monedas (monedas de reserva contra las cuales típicamente el peso se deprecia cuando se necesitan los recursos del fondo). El fondo sigue un mandato pasivo y está invertido en su gran mayoría en instrumentos soberanos (77,5%), aunque 15% de él se invierte en depósitos bancarios con bajo riesgo crediticio. Adicionalmente, el fondo posee una fracción de 7,5% invertida en acciones.

En el caso del FRP, la política de inversión, implementada a comienzos de 2012, define una composición de cartera de 48% en bonos soberanos nominales, 17% en bonos soberanos indexados a la inflación, 15% en acciones y 20% en bonos corporativos. Esta política se basa en los objetivos de inversión definidos para el fondo; es decir, maximizar el retorno esperado sujeto a una tolerancia al riesgo establecida como una probabilidad de 95% de que el fondo no sufra en un año pérdidas superiores a 10% de su valor en dólares. Se considera que el horizonte de inversión del fondo es de mediano a largo plazo, considerando el tamaño y la oportunidad de las obligaciones que debe fi-

nanciar (pensiones). Las clases de activos se invierten según comparadores referenciales altamente diversificados y con un mandato predominantemente pasivo.

Cambios en la Gestión de los Fondos Soberanos

En marzo de 2007, el Banco Central de Chile (BCCh), en calidad de Agente Fiscal, asumió la administración de ambos fondos, debido a su prestigio y experiencia en el manejo de las reservas internacionales. No obstante, en 2012 el BCCh manifestó al Ministerio de Hacienda su deseo de acotar sus responsabilidades asociadas a la gestión de los administradores externos de los fondos, responsables de invertir los portafolios externalizados de acciones y bonos corporativos, con el objetivo de que, en el largo plazo, el banco operase como un administrador más.

Lo anterior fue plasmado en un nuevo Decreto de Agencia en 2013 y a partir del 1 de enero de 2014, el Ministerio de Hacienda y la Tesorería General de la República son responsables de la relación contractual con los administradores externos y su monitoreo. Estos administradores fueron previamente contratados por el Banco Central y gestionados por éste hasta el cierre de 2013.

Entre las principales actividades de las que el Ministerio de Hacienda es responsable, a partir de este año, se encuentran el monitoreo y la gestión de los administradores externos, lo que implica analizar sus resultados, portafolios y estrategias de inversión, el monitoreo de los rangos de desviación de todos los portafolios de manera de instruir, en caso de ser necesario, el rebalanceo de éstos para converger a la composición estratégica, y la ejecución de cualquier tipo de instrucción o notificación a los administradores externos, incluido posibles cambios a sus contratos.

Algunas de las nuevas responsabilidades que asumió la Tesorería General de la República son el monitoreo de posibles incumplimientos a las directrices de inversión de todos los administradores, incluido el Banco Central, la elaboración de conciliaciones diarias entre las posiciones valorizadas que mantienen los administradores externos y el banco custodio, y la validación de los montos facturados para el pago de los administradores externos.

RECUADRO 1.2
Deuda Pública

La gestión de la deuda pública cumple un doble rol en el logro de los objetivos propuestos por el Ministerio de Hacienda. En primer lugar permite allegar recursos para financiar las amortizaciones de deuda y los déficits fiscales. De igual forma, la emisión de bonos estatales sirve para establecer precios referenciales (*benchmarks*), clave para el buen funcionamiento del mercado financiero en general y el de renta fija en particular.

Durante 2014 se colocarán bonos locales, tanto en pesos como en UF, por un valor total equivalente a US$ 6.000 millones. Al cierre de este informe ya se habían colocado US$ 3.200 millones. Respecto de la denominación y los plazos de las emisiones, se busca continuar completando la curva de madurez de la deuda, labor iniciada en 2009 con las primeras emisiones nominales a 5 y 10 años, y continuada en 2012 y 2013 con las nuevas emisiones de papeles denominados en pesos a 20 y 30 años. De esta manera, en el programa de emisiones internas de 2014 se contempla que 55% de los papeles sean nominales (BTP) y el resto en UF (BTU).

Respecto de los bonos en el mercado local, considerando los emitidos por Tesorería y el Banco Central de Chile (conjuntamente denominados Bonos de Referencia), se observa un progresivo aumento del stock en circulación en los últimos años, alcanzando a junio de 2014 un total equivalente a 19,6% del PIB, cercano al 21,1% registrado en 2003, año en que el Fisco decidió efectuar por primera vez emisiones soberanas en el mercado local (Gráfico 1).

Desde ese año el Fisco ha incrementado sostenidamente su emisión en el mercado local con el fin de aumentar la liquidez y darle profundidad el mercado de renta fija, pasando de representar 2% del total de los Bonos de Referencia a una cifra cercana al 59% a junio de 2014. Con esto, la deuda bruta ha aumentado llegando a marzo de 2014 a 13,5% del PIB. Asimismo, el stock de bonos de reconocimiento sigue mostrando una trayectoria descendente, representando a junio de 2014 sólo 2,6% del PIB.

Respecto al desempeño de las subastas locales, hasta julio de 2014 la relación entre lo demandado por los inversionistas y los montos subastados por el Fisco había sido elevada, con ratios de demanda versus oferta altos en comparación a la historia, en especial, para los bonos más largos (Cuadro 1)[1].

Cuadro 1
Resultados de las Colocaciones de los Bonos de Tesorería
(Ratio promedio monto demandado versus monto ofertado en cada subasta)

	BTP 05	BTP 10	BTP 20	BTP 30	BTU 10	BTU 20	BTU 30
Ratios Ene-14/Sep-14	4,4	2,6	2,4	3,1	2,8	3,1	3,7
Histórico	2,4	2,7	2,3	2,4	2,9	2,8	2,5

Fuente: Ministerio de Hacienda.

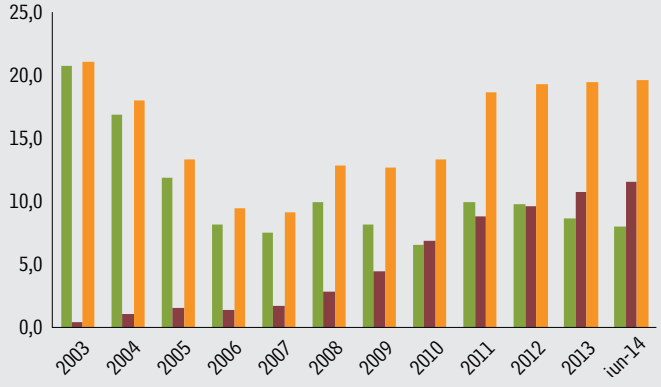
1 En el caso de los BTP-5, el mayor ratio se puede explicar por los menores montos ofrecidos en subasta respecto a lo que ofrecía históricamente el Banco Central, ausente este año en el mercado de bonos.

Por otro lado, se ha observado una tendencia decreciente de las tasas de interés de emisión durante los últimos meses. Dicho fenómeno ha sido más pronunciado en los papeles en UF, que han experimentado una baja en sus tasas de interés desde principio de año, ubicándose a septiembre de 2014 en un mínimo histórico (Gráfico 2).

Estos antecedentes vuelven a confirmar la fortaleza de la posición fiscal y financiera del Gobierno. El hecho de que exista una alta demanda por los papeles públicos, superando los promedios históricos, y que las tasas a las que se están efectuando las emisiones, más allá de las condiciones generales de liquidez del mercado, sean particularmente bajas habla de la confianza en el manejo de las finanzas públicas.

Gráfico 1

Evolución Bonos de Referencia
(Porcentaje del PIB)

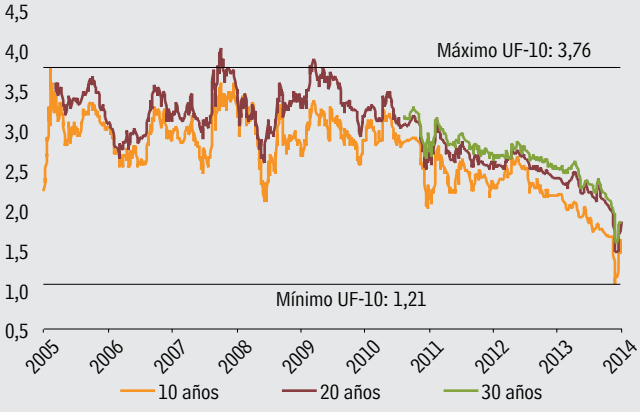


Fuente: Superintendencia de Valores y Seguros, Ministerio de Hacienda.

Nota: Bonos de referencia corresponden a la suma de bonos de tesorería más Bonos del Banco Central. Para los datos de Tesorería se incluyen solo bonos internos. Bonos del Banco Central excluyen pagarés del Banco Central (PDBC). Las cifras de junio 2014 se calcularon considerando un PIB igual a la suma de los últimos cuatro trimestres.

Gráfico 2

Desempeño de *Benchmark* de Mercado en UF
(Porcentaje)



Fuente: Bloomberg.

CAPÍTULO 1

Notas

1. Existen factores que podrían mitigar estos riesgos como la alta participación estatal en la banca, el financiamiento bancario respaldado en depósitos locales, las restricciones a las salidas de capitales, la adecuada solvencia fiscal del gobierno y la elevada acumulación de reservas internacionales y activos financieros externos.

2. Ambos fondos fueron formalmente creados a partir de la Ley de Responsabilidad Fiscal de 2006 que, entre otras materias, estableció las normas y el marco institucional para la acumulación, administración y operación de los ahorros fiscales.

CAPÍTULO 2

Ecuaciones para un Crecimiento Inclusivo

Chile creció a tasas relativamente elevadas durante las últimas décadas. Este crecimiento permitió que su PIB per cápita más que se duplicara entre 1990 y 2013, acercándose de manera acelerada a los niveles de ingreso que ostentan las naciones desarrolladas. Este robusto crecimiento ha sido un factor importante en la disminución de la pobreza y ha permitido generar ingresos permanentes para financiar una serie de políticas públicas, entre ellas, las de protección social. Sin embargo, pese a estos avances, el país continúa presentando niveles de desigualdad extremadamente elevados, tanto de ingresos como de acceso a oportunidades en una serie de ámbitos. Además, la baja movilidad social hace que los patrones de desigualdad se perpetúen en el tiempo.

La ciudadanía, cada vez más consciente de estas desigualdades, ha expresado su deseo de cambios que apunten a construir un país más inclusivo. Lograr una mayor inclusión no es sólo un imperativo ético, es también fundamental para la estabilidad del crecimiento económico en el tiempo.

Gran cantidad de literatura, tanto teórica como empírica, muestra que la desigualdad afecta negativamente al crecimiento económico de los países y son varios los mecanismos que explican esta relación. Por una parte, la mayor desigualdad afecta las posibilidades de las personas de acceder a educación de calidad y de adquirir capital humano, lo que incide directamente en la productividad y, por ende, en el crecimiento. Por otra, sociedades más desiguales presentan menores niveles de cohesión social, lo que genera inestabilidad política y económica, desincentivando la inversión. Además, una mayor desigualdad atenta contra la calidad de las instituciones, lo que finalmente también se traduce en un menor crecimiento.

Por lo tanto, lograr que el país alcance el desarrollo pasa por un crecimiento económico que vaya aparejado con políticas públicas efectivas para enfrentar la desigualdad y una alianza público-privada orientada a elevar la productividad. En otras palabras, para alcanzar el desarrollo se requiere avanzar hacia un crecimiento inclusivo: un crecimiento que permita a todas y a todos acceder a bienes y servicios de calidad, con igualdad de oportunidades, y donde los beneficios del crecimiento económico se distribuyan de manera equitativa.

Para sentar las bases de un crecimiento inclusivo, el programa del actual Gobierno contempla una serie de políticas y reformas estructurales, que ya se están implementando.

Una de las primeras medidas anunciadas a sólo 20 días de iniciado el Gobierno fue la presentación de la Reforma Tributaria, que fue aprobada con un respaldo mayoritario en el Congreso el 10 de septiembre de 2014 (Capítulo 4). Esta reforma tiene varios objetivos, entre los que destacan contribuir a mejorar la distribución de ingresos y financiar la Reforma Educacional, para mejorar la calidad y garantizar un acceso más equitativo en todos los niveles (Capítulo 5). Algunos de los proyectos de ley que requiere esta última ya comenzaron su debate en el Parlamento. Junto a estas reformas estructurales, el programa contempla una serie de iniciativas y medidas que apuntan a fortalecer el crecimiento y avanzar en equidad e inclusión social en sus múltiples dimensiones (Capítulo 3).

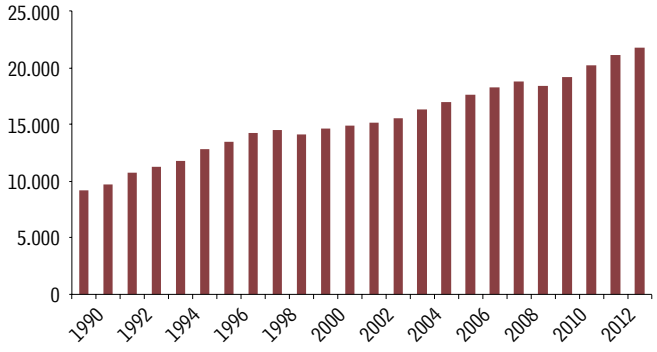
2.1 Crecimiento, Pobreza y Distribución del Ingreso en Chile en las Últimas Décadas

En los 90, partiendo de niveles de PIB per cápita relativamente bajos, la economía creció en promedio 6,1%. Entre 2000 y 2013 mantuvo un alto dinamismo, aunque el crecimiento promedio del periodo retrocedió a 4,4%[1]. El crecimiento acumulado en todos estos años hizo que el PIB por habitante pasara de US$ 9.199 en 1990 a US$ 21.714 en 2013, medidos ambos en términos de paridad de poder de compra

en moneda constante de 2011[2]. Con ello, los niveles de ingreso del país se acercaron a los de las naciones desarrolladas (Gráfico 2.1). Si a mediados de los 80 el PIB por habitante de Chile era sólo 30% del promedio de los países desarrollados, en 2013 éste sobrepasó el 60%. De esta forma, el nivel de ingreso por habitante de Chile pasó a ser el mayor de Latinoamérica.

Gráfico 2.1

PIB Per Cápita de Chile
(PPC a dólares constantes de 2011)



Fuente: Banco Mundial.

Este crecimiento ha contribuido a mejorar los niveles de vida de la población y, por sobre todo, ha permitido avanzar en la reducción de la pobreza. Según datos de la encuesta Casen, a comienzos de la década de los 90 Chile tenía una tasa de pobreza cercana a 40% y de indigencia de 13%. Ambas se redujeron de manera sostenida a lo largo de los últimos 25 años, llegando a niveles de 11% y 3,1%, respectivamente, de acuerdo a las mediciones más recientes de la Cepal (Cuadro 2.1). En esta reducción de la pobreza también influyeron de manera relevante las políticas de protección social implementadas desde hace varios años.

Pese a estos progresos, el país sigue presentando una desigualdad muy elevada. El coeficiente de Gini se ha mantenido en torno a 0,5, lo que sitúa a Chile como el país más desigual dentro de la OCDE (alrededor de 20 puntos porcentuales sobre el promedio) y uno de los más desiguales en nuestra región, la que ya tiene uno de los mayores niveles de desigualdad del mundo (Gráfico 2.2).

Cuadro 2.1

Evolución de la Pobreza y Extrema Pobreza: 1990-2011
(Porcentaje de la población)

	Pobreza	Extrema pobreza
1990	38,6	13,0
1994	27,6	7,6
1996	23,2	5,7
1998	21,7	5,6
2000	20,2	5,6
2003	18,7	4,7
2006	13,7	3,2
2009	11,5	3,6
2011	11,0	3,1

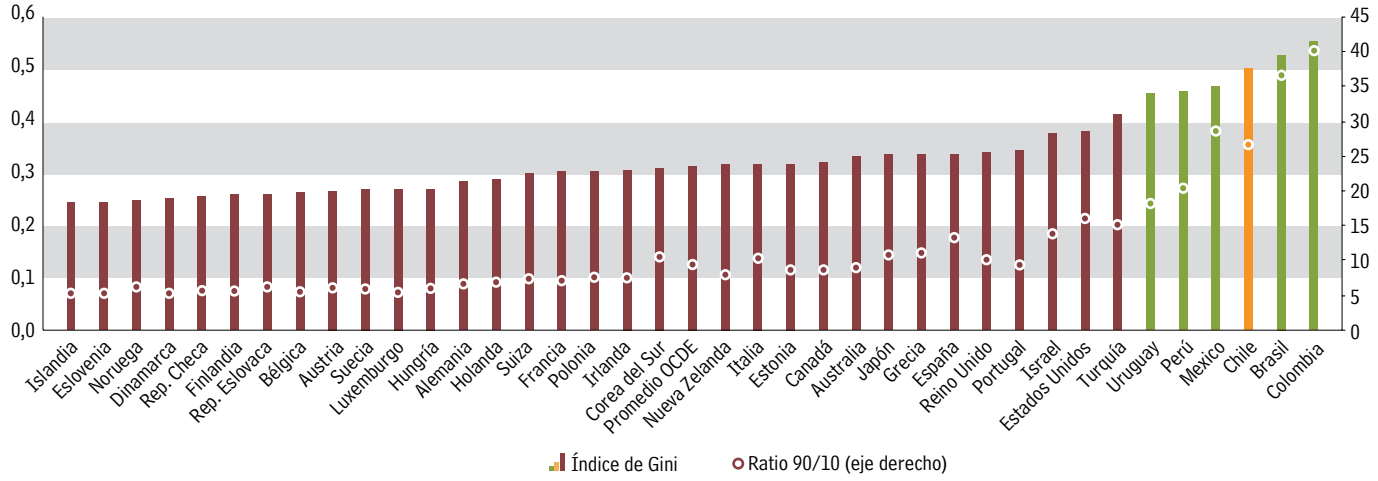
Fuente: Cepal, en base a encuesta Casen.

Si bien ha habido un pequeño avance en materia de desigualdad, ésta aún sigue siendo muy elevada de acuerdo con distintas métricas. Por ejemplo, el nivel de desigualdad de Chile en la actualidad es mayor al que tenían algunas de las economías que hoy son desarrolladas cuando tenían en torno al mismo nivel de PIB por habitante de Chile (Gráfico 2.3).

Estas desigualdades se han traducido en una escasa movilidad social y en la perpetuación de las condiciones económicas por generaciones. Los estudios de Corak (2006) y Contreras (2007) muestran que la elasticidad intergeneracional de los ingresos (cuánto de la ventaja o desventaja del ingreso de los padres se transmite a los hijos) se ubica en un rango de 0,5-0,75, uno de los mayores niveles dentro de los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE). Es decir, en el país entre 50% y 75% de la diferencia de ingresos de los padres (respecto a la media) es traspasada a los niños[3]. De esta forma, los nacidos en hogares de ingresos bajos tienen una altísima probabilidad de convertirse en adultos pertenecientes a hogares de ingresos bajos también.

Gráfico 2.2

Coeficiente de Gini y Brecha de Ingresos Monetarios

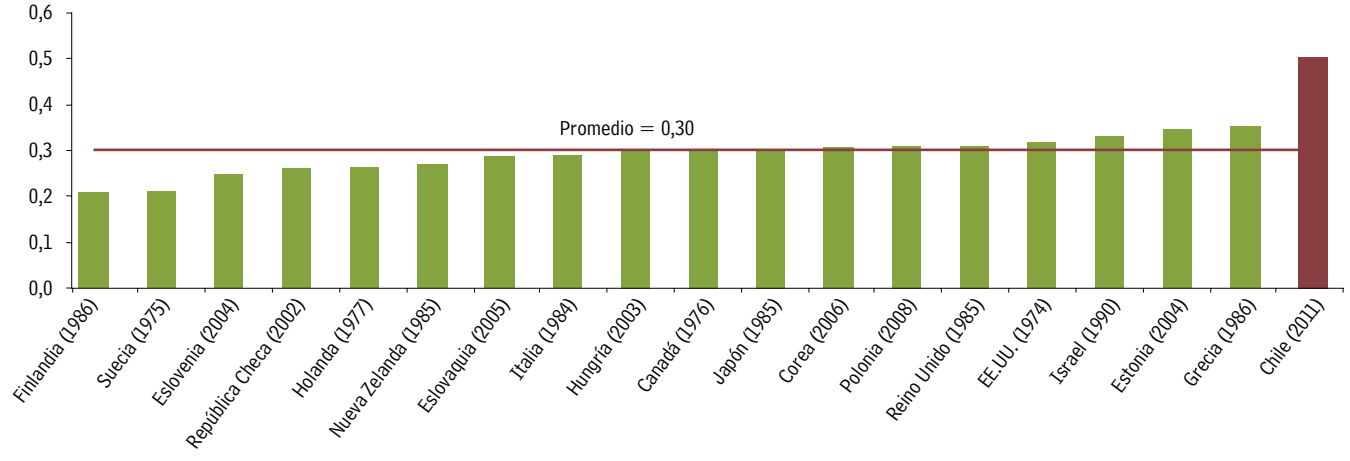


Fuente: OCDE y Base de Datos Socioeconómica para América Latina y el Caribe (SEDLAC).

Nota: Por disponibilidad de datos, se utiliza el coeficiente de Gini de 2009 para Hungría, Japón, Nueva Zelanda, Suiza, y Turquía, y de 2011 para Chile y Brasil. En el resto de los países el coeficiente de Gini corresponde a 2010. El ingreso monetario corresponde a la suma del ingreso autónomo y los subsidios monetarios.

Gráfico 2.3

Coeficiente de Gini de los países OCDE cuando alcanzaron un desarrollo similar al de Chile en términos de PIB per cápita



Fuente: Banco Mundial, OCDE.

Nota: Entre paréntesis se muestra el año del dato de Gini considerado. Cada dato se eligió de manera que refleje el valor más cercano al año de referencia; es decir, al año en que cada país presentó un ingreso per cápita igual o superior al de Chile en el año 2011.

2.2 Dimensiones de la Desigualdad en Chile

La desigualdad en el país se da en diversos ámbitos y tiene distintos orígenes. A la desigualdad en materia de distribución del ingreso se agrega la poca equidad en el acceso a bienes y servicios básicos, y las diferencias de ingreso por género. También existen importantes diferencias a nivel territorial y de acceso a la cultura y al deporte, entre otras. De manera más general, existe un acceso poco equitativo a las oportunidades de desarrollo y crecimiento personal.

En el caso de la desigualdad de los ingresos, gran parte se genera en el mercado laboral. Efectivamente, la inequidad en la distribución de los ingresos laborales es muy elevada y se ha mantenido así durante muchos años (Cuadro 2.2). Pero los ingresos laborales no son los únicos responsables de esta desigualdad; el hecho de que la desigualdad de los ingresos autónomos sea mayor que la calculada a partir de los ingresos laborales, indica que los ingresos no laborales son una fuente adicional de inequidad[4].

Cuadro 2.2

Medidas de Distribución del Ingreso: 1990-2011

	Índice de Gini Ingreso Autónomo	Índice de Gini Ingreso Monetario	Índice de Gini Ingreso Laboral
1990	0,57	0,56	0,55
1996	0,57	0,56	0,56
2000	0,58	0,58	0,59
2006	0,54	0,53	0,52
2011	0,54	0,52	0,49

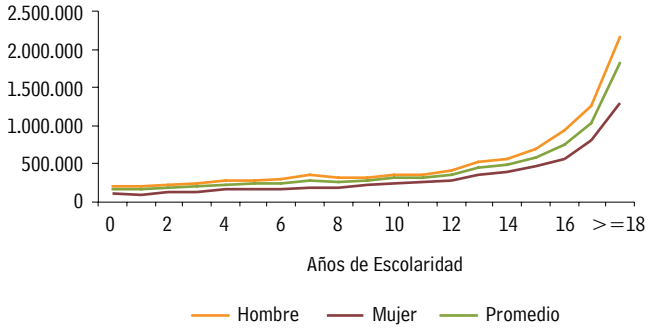
Fuente: Ministerio de Desarrollo Social, encuesta Casen.

Entre las distintas razones que explican las diferencias de ingreso que se generan en el mercado laboral están las brechas salariales por nivel de calificación, las desigualdades de salarios entre hombres y mujeres, y las distintas posibilidades de acceso al mercado laboral.

Las diferencias por nivel de calificación son particularmente relevantes en Chile al considerar la educación terciaria. Según la encuesta Casen 2011, a medida que aumentan los años de escolaridad los ingresos de las personas van subiendo. Sin embargo, el salto en los ingresos es particularmente relevante para aquellas personas que tienen más de 18 años de escolaridad. En efecto, una persona con estudios superiores percibe, en promedio, ingresos hasta 5 veces mayores que los que recibe una persona con educación secundaria completa (Gráfico 2.4).

Gráfico 2.4

Ingreso Promedio Mensual del Trabajo por Años de Escolaridad
(Pesos de noviembre de 2011)



Fuente: Ministerio de Desarrollo Social, encuesta Casen 2011.

En las últimas décadas, se han hecho grandes esfuerzos por aumentar la cobertura y mejorar el acceso a la educación y, de esa forma, avanzar hacia una mayor equidad. A comienzos de los 90, apenas 51% de los niños y jóvenes del quintil de menores ingresos accedía a educación secundaria y sólo 4% continuaba estudios superiores. Actualmente, gran parte de los niños y jóvenes acceden a la educación secundaria. En el caso del quintil de menor ingreso, 68% accede a educación secundaria y 22% logra ingresar a estudios superiores (Cuadro 2.3).

A pesar de estos avances en materia de cobertura, aún se observa una gran diferencia en el acceso a la educación terciaria, que es donde las diferencias salariales son mayores. En 2011, un joven del quintil de más altos ingresos tenía tres veces más posibilidades de acceder a la educación terciaria que uno del quintil de más bajos ingresos. En términos de años de escolaridad, esto

se traduce en que en el quintil más pobre las personas tienen en promedio sólo 8,5 años de educación, lo que se aleja bastante de los casi 13,7 años de educación con que cuentan las personas del último quintil.

Cuadro 2.3

Cobertura de Educación por Nivel de Enseñanza y Quintil de Ingreso Autónomo: 1990 y 2011
(Porcentaje)

		I	II	III	IV	V	Total
1990	Pre Escolar	12	13	15	21	27	16
	Primaria	90	91	91	91	91	91
	Secundaria	51	56	61	69	78	60
	Terciaria	4	6	10	18	33	13
2011	Pre Escolar	42	42	43	46	48	44
	Primaria	93	93	93	94	92	93
	Secundaria	68	71	70	75	84	72
	Terciaria	22	27	26	39	59	33

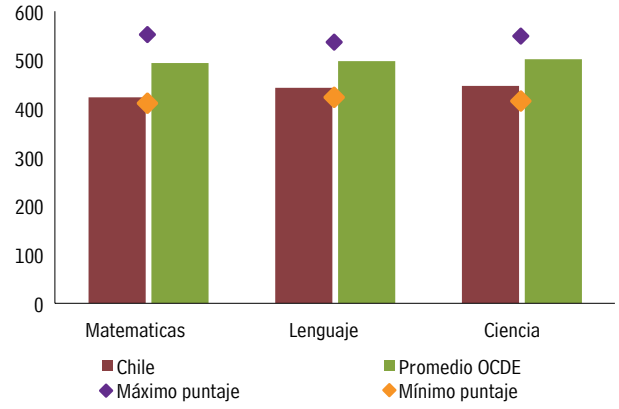
Fuente: Ministerio de Desarrollo Social, encuesta Casen.

Nota: Cobertura estimada como la "tasa neta" de asistencia a este nivel educacional; es decir, la relación entre la población que asiste y cuenta con la edad para estar en este nivel, y la población total que pertenece a ese grupo etario.

A las deficiencias que persisten en el acceso a la educación por quintiles de ingreso, se suma el hecho de que la calidad de la enseñanza, en promedio, sigue siendo deficiente en relación a la de los países desarrollados, y que el acceso a una educación de mejor calidad es desigual. Por ejemplo, al comparar los resultados de la prueba PISA 2012 se observa que, si bien los estudiantes chilenos mejoraron ligeramente respecto a la medición anterior en las tres áreas evaluadas (matemáticas, ciencia y lenguaje), aún se detecta un desempeño muy inferior al promedio de los países de la OCDE. Más aún, en cada una de las pruebas el resultado de Chile supera sólo levemente al desempeño del país con el peor resultado que es México (en promedio, lo aventaja por 19 puntos) y está bastante lejos del que tiene el mejor rendimiento (en promedio, está 110 puntos por debajo) (Gráfico 2.5).

Gráfico 2.5

Resultados PISA 2012: Matemáticas, Lenguaje y Ciencia

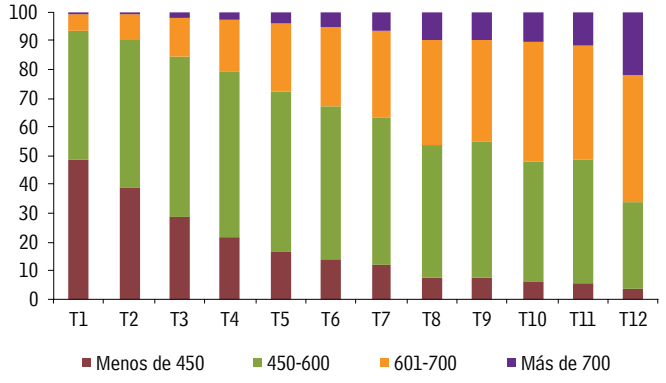


Fuente: OCDE.

La gran inequidad en el acceso a una educación de calidad se verifica, por ejemplo, en los resultados de la Prueba de Selección Universitaria (PSU). Si comparamos los promedios de la PSU por tramo de ingreso de las familias de los alumnos, vemos que los de tramos de ingresos altos tienen un desempeño muy superior al de los ingresos bajos. Efectivamente, mientras en el tramo más rico 96,4% de los estudiantes obtiene más de 450 puntos en la PSU, en el tramo de menor ingreso 48,3% obtiene menos de 450 (Gráfico 2.6).

Gráfico 2.6

Distribución de alumnos según ingreso del grupo familiar y tramo de puntaje promedio PSU Lenguaje y Comunicación y Matemáticas



Fuente: DEMRE, PSU 2010.

Nota: Los tramos de ingresos son los siguientes: T1: Menos de $144.000; T2: $144.001 a $288.000; T3: $288.001 a $432.000; T4: $432.001 a $576.000; T5: $576.001 a $720.000; T6: $720.001 a $864.000; T7: $864.001 a $1.008.000; T8: $1.008.001 a $1.152.000; T9: $1.152.001 a $1.296.000; T10: $1.296.001 a $1.440.000; T11: $1.440.001 a $1.584.000; T12: $1.584.001 o más.

La brecha de ingresos entre hombres y mujeres se ha mantenido en niveles elevados, situándose en torno a 26%, según la Nueva Encuesta Suplementaria de Ingresos (NESI 2012) y son múltiples los factores tras este fenómeno. Por una parte, las mujeres muchas veces se retiran del mercado laboral durante largos períodos para dedicarse a tareas de cuidado de otras personas del grupo familiar, con lo que pierden años de experiencia. Se observan también patrones muy diferentes en cuanto a sus áreas de estudios: las mujeres optan en mayor proporción por áreas donde los ingresos son más bajos. Del mismo modo, el costo del postnatal recae fundamentalmente en las mujeres, encareciendo su contratación respecto a los hombres[5].

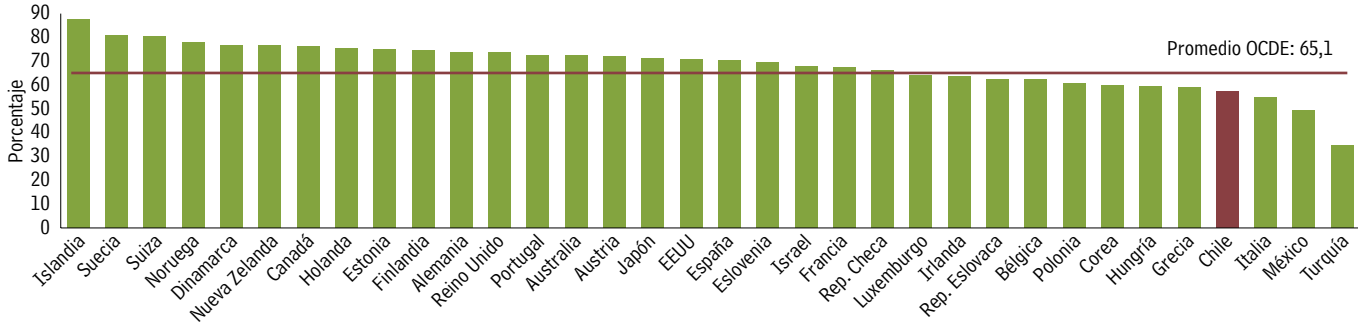
Otra razón por la cual se produce una fuerte disparidad en los ingresos laborales de los distintos hogares es debido a la diferencia en el número de personas que trabajan en cada uno de ellos. En un hogar del primer quintil trabajan en promedio en torno a 0,8 personas. En contraste, en un hogar del quinto quintil hay en promedio en torno a 1,7 personas ocupadas, casi dos trabajos por hogar.

La baja participación laboral es particularmente relevante en el caso de las mujeres y los jóvenes. Actualmente, en Chile la tasa de participación laboral femenina es de 57,5%, bastante inferior al promedio de los países OCDE, que llega a 65,1%. Los únicos países con tasas más bajas que Chile son Italia, México y Turquía (Gráfico 2.7). Lo mismo ocurre con la tasa de participación laboral de los jóvenes entre 20 y 29 años, la que se ubica en 66,1%, en torno a 7 puntos porcentuales por debajo del promedio OCDE (Gráfico 2.8).

La baja participación laboral, tanto de mujeres como de jóvenes, no sólo impacta en la distribución del in-

Gráfico 2.7

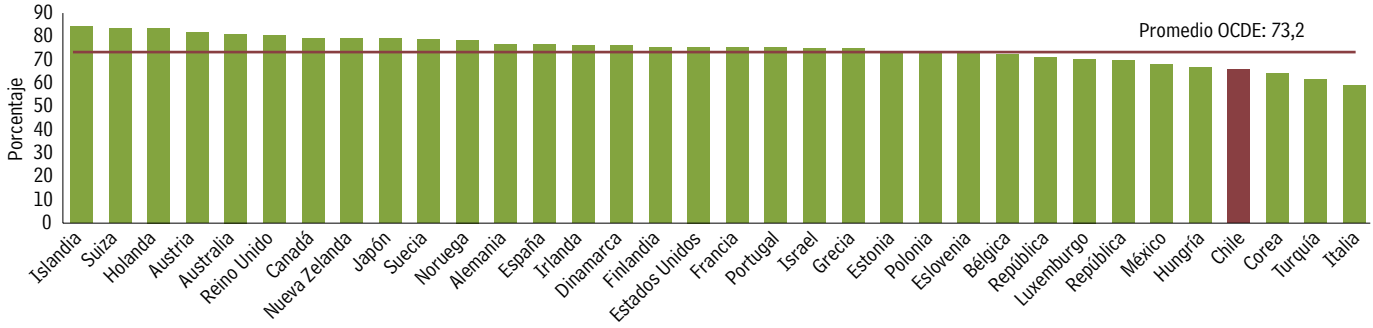
Participación Laboral Femenina (2013)



Fuente: OCDE.

Gráfico 2.8

Tasa de Participación de Jóvenes (2013)



Fuente: OCDE.

greso a nivel de hogares, también afecta el potencial de crecimiento de la economía mundial (Recuadro 2.1).

En síntesis, dar la posibilidad de acceso equitativo a una educación de calidad en todos los niveles y generar las condiciones para que jóvenes y mujeres se incorporen al mercado laboral a trabajos de calidad, entre otras, mediante una buena capacitación, son fundamentales para mejorar la distribución del ingreso de nuestro país y darle sustentabilidad al crecimiento.

2.3 Mejorar la Distribución del Ingreso para Crecer

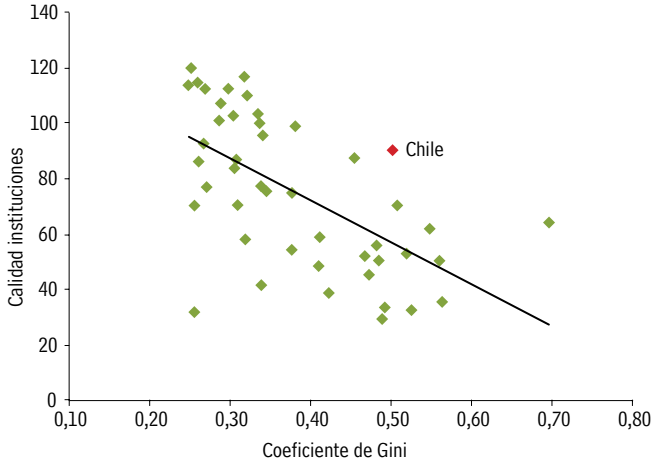
Avanzar en mejorar la equidad es una condición necesaria para lograr un crecimiento sostenido y estable. La literatura teórica y empírica más reciente muestra que una mayor equidad incide positivamente en el crecimiento económico de un país por diversas vías.

En sociedades más equitativas una fracción mayor de la población tiene acceso a salud y educación de calidad, lo que le permite disponer de mejor y mayor capital humano (Perotti, 1996; Aghion, Caroli, y Garcia-Peñalosa, 1999). Sociedades más desiguales presentan mayor inestabilidad política y económica, lo que reduce la inversión (Alesina and Perotti, 1996) o impide el consenso social requerido para enfrentar shocks y de esa manera sostener el crecimiento (Rodrik, 1999). Por último, en países más desiguales, las instituciones son de peor calidad, lo que también afecta al crecimiento (Chong y Gradstein, 2007; Easterly, Ritzen y Woolcock, 2006). Respecto de este último punto, es importante destacar que la relación es bidireccional. Es decir, mejoras en las instituciones también contribuyen a mejorar la distribución del ingreso. Por lo mismo, avanzar en materia de equidad genera un ciclo virtuoso (Gráfico 2.9).

Por su parte, la desconfianza que genera la alta desigualdad y la segregación social atenta contra la calidad de las instituciones. La confianza contribuye al desarrollo económico y social facilitando los intercambios, permitiendo un mejor funcionamiento de las instituciones públicas e incluso puede facilitar las acciones colectivas. Si la confianza escasea, se pierden posibilidades de cooperación y de ganancia de eficiencias.

Gráfico 2.9

Desigualdad y Calidad de las Instituciones

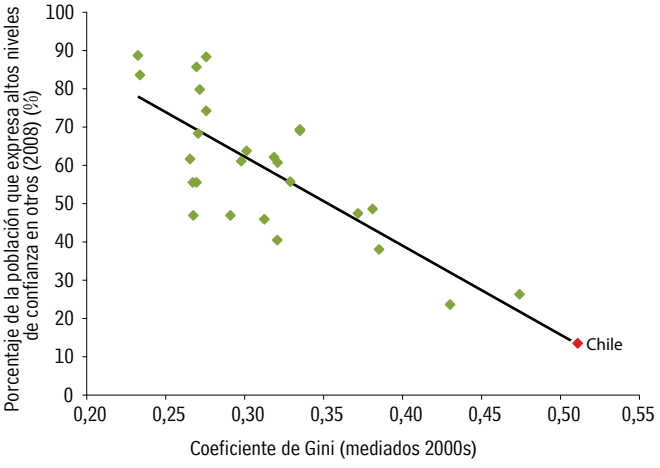


Fuente: Ministerio de Hacienda en base a datos de la OCDE, Freedom House (FH), Transparency International (TI) y Economist Intelligence Unit (EIU).

Nota: El índice de calidad de las instituciones corresponde al componente principal de los siguientes índices: "Derechos Políticos" y "Libertades Civiles" (FH 2013), "Percepción de Corrupción" (TI 2013) y "Riesgo Político" (EIU 2013).

Gráfico 2.10

Desigualdad y Confianza en Otros



Fuente: OCDE (2011).

Nota: Los datos de confianza se basan en las respuestas a la pregunta "en general, ¿usted podría decir que las personas son confiables o hay que ser cuidadosa al tratar con ellas?". Para los países europeos-OCDE, la pregunta tiene una escala de 10 puntos; para el resto de los países la escala es de 4 puntos. Para obtener la medida de confianza, se suman las 5 (2) categorías superiores y se computa el porcentaje de personas que reportan altos niveles de confianza.

Tal como se observa en el Gráfico 2.10, en los países de la OCDE casi 60% de los entrevistados (en promedio) expresa un alto nivel de confianza en los otros. En Chile, en cambio, menos de 15% de los encuestados siente que puede confiar en otra persona. Cuando los niños, jóvenes e incluso adultos crecen en un ambiente donde no se relacionan con personas de otro estrato socioeconómico se genera un círculo de desconfianza entre los distintos segmentos de la población (Morrone et al., 2009). Esto tiene implicancias no sólo sociales, sino también económicas no menores.

Una amplia evidencia empírica apoya la visión de que la desigualdad afecta negativamente el crecimiento de los países, sobre todo en el mediano y largo plazo. Así, por ejemplo, los trabajos de Alesina y Rodrik (1994), Person y Tabellini (1994) y de Perotti (1996) muestran que a mayor desigualdad en la distribución de recursos, menor es el crecimiento económico. Berg y Ostry (2011) plantean que una mayor desigualdad reduce el periodo durante el que una economía crece sostenidamente. De acuerdo con sus resultados, reducir la desigualdad pasando de un coeficiente de Gini de 0,4 a 0,37 aumenta la duración esperada del periodo de crecimiento en 50%.

Ha habido un debate permanente respecto de si las políticas redistributivas pueden producir algunas distorsiones en los mercados y afectar los incentivos para invertir y trabajar. Sin embargo, éstas a la larga contribuyen al crecimiento. Mucha literatura sustenta esta visión. Por ejemplo, Benabou (2002) muestra que la redistribución mediante un sistema tributario progresivo que financie educación aumenta el crecimiento y mejora la equidad. A similar conclusión llegan Saint-Paul y Verdier (1993) en el caso del gasto público destinado a salud o a la educación de los más pobres. De acuerdo con sus resultados, los efectos positivos sobre el capital humano del gasto financiado con impuestos dominan a las posibles imperfecciones en los mercados del trabajo y del capital que estos potencialmente crean.

Estudios econométricos recientes dan sustento empírico a esta visión. Por ejemplo, Berg, Ostry y Tsangarides (2014) usando una muestra de 153 países desarrollados y en desarrollo encuentran que una menor desigualdad tiene efectos positivos sobre el crecimiento y que la redistribución de ingresos, salvo casos extremos, también tiene efectos benignos[6]. Esto, por cuanto los potenciales efectos distorsionadores de la redistribución son muy pequeños, y su impacto directo e indirecto sobre el crecimiento es elevado. Así, los autores muestran que un país cuyo Gini es de 0,42 podría aumentar su crecimiento anual en cerca de 0,5% en el mediano plazo si redujese, vía políticas redistributivas, su Gini a 0,37.

2.4 Las Bases para un Crecimiento Inclusivo

Enfrentar la desigualdad en todas sus dimensiones y el crecimiento económico son objetivos complementarios que se retroalimentan. El crecimiento inclusivo se refiere justamente a un desarrollo no sólo expresado en términos del crecimiento del PIB per cápita promedio, sino que también en cómo éste se distribuye y cómo los ciudadanos acceden a los beneficios que éste conlleva[7]. Un crecimiento inclusivo es fundamental para tener buenas instituciones, lograr estabilidad social y económica, y aumentar el capital humano, lo que a su vez es clave para mantener niveles de crecimiento elevados y lograr un desarrollo sostenido. El Gobierno de la Presidenta Michelle Bachelet se ha planteado como meta central de su mandato sentar las bases para avanzar hacia un crecimiento inclusivo en Chile.

Una estrategia en esta línea tiene múltiples dimensiones. En primer lugar, debe focalizarse en el mediano y largo plazo. Entre otros aspectos, esto requiere responsabilidad fiscal; las políticas públicas de largo plazo deben tener garantizado su financiamiento en el tiempo. En este sentido, Chile ha realizado varias reformas estructurales con perspectiva y financiamiento de largo plazo (Seguro de Cesantía, Plan Auge, Pilar Solidario del Sistema de Pensiones, Chile Crece Contigo, entre otras). La Reforma Tributaria recientemente aprobada es otro ejemplo de esta visión de responsabilidad fiscal y de responsabilidad con la ciudadanía. Esta reforma busca allegar recursos permanentes para financiar los gastos también permanentes que generarán otras reformas comprometidas y en tramitación, como la Reforma Educacional. La importancia de haber comenzado el Gobierno con la Reforma Tributaria y haber logrado una aprobación amplia radica en garantizar que el Programa de Gobierno está financiado, y llevarlo a cabo no compromete las cuentas fiscales.

En segundo lugar, es importante lograr que las transformaciones estructurales se den en un marco de estabilidad macroeconómica. La evidencia de los distintos países muestra que en aquellas economías azotadas por crisis o que han vivido largos períodos de inestabilidad, los niveles de pobreza empeoran y la distribución del ingreso se deteriora[8]. En nuestro país, la institucionalidad macroeconómica basada en la Regla de Balance Estructural para la política fiscal y en el marco de meta de inflación, para la política monetaria, le ha dado credibilidad y sustentabilidad al manejo macroeconómico más allá de los ciclos económicos. Esto ha permitido que Chile se sitúe como uno de los países emergentes con mejor acceso a los mercados de capitales internacionales y con menores premios por riesgo. En este contexto, el Gobierno ha reafirmado su compromiso con una política fiscal responsable y ha señalado explícitamente su objetivo de llevar el Balance Estructural desde la posición deficitaria en que se encuentra actualmente a una situación de equilibrio en 2018.

En tercer lugar, avanzar con una agenda laboral también es clave, tanto para la inclusión como para el crecimiento. El mundo del trabajo requiere perfeccionar su legislación e institucionalidad para que efectivamente apunte hacia relaciones laborales más equitativas. Para ello, se ha comprometido impulsar una agenda laboral cuyo objeto es avanzar en la modernización de las relaciones laborales, generando espacios de diálogo y acuerdo entre trabajadores y empleadores. Es importante enfrentar las desigualdades que se producen en el mercado del trabajo, tener relaciones laborales modernas, y fortalecer la negociación colectiva y la actividad sindical. Además, se requiere un mercado laboral que dé espacio para que mujeres y jóvenes se incorporen al mundo del trabajo, lo que constituye una fuente de dinamismo económico muy importante.

En cuarto lugar, para avanzar en un crecimiento inclusivo se requiere del rol activo de un Estado moderno y eficiente, que responda con eficacia a los requerimientos de las ciudadanas y ciudadanos; un Estado con altos estándares de gestión y con una institucionalidad pública fuerte. Es por esto que el Gobierno, a través del Ministerio de Hacienda, impulsará el Programa de Modernización del Estado 2015-2020, que será complementado con otros esfuerzos al interior del Gobierno, cuyo objetivo es mejorar la calidad de la gestión pública, muy especialmente en lo que dice relación con la satisfacción de los usuarios (Capítulo 3).

En quinto lugar, para crecer es fundamental tener una estructura productiva más diversificada y elevar la productividad. Esto es importante no sólo para el crecimiento sino también para la inclusión: mayor productividad permite que los salarios crezcan de manera sostenida. Para ello, el Gobierno anunció el 16 de mayo la Agenda de Productividad,

Innovación y Crecimiento que establece un conjunto de medidas para potenciar sectores con ventajas competitivas, impulsar sectores estratégicos, fomentar la innovación y mejorar la regulación y la institucionalidad. Todo esto a partir de una sólida alianza público-privada. Para avanzar en inclusión, también es importante que los mercados funcionen de manera eficiente y competitiva, con información transparente y con simetría en el poder de negociación de los distintos actores involucrados, incluyendo a los consumidores (Capítulo 5).

Por último, existe un amplio consenso en que la educación juega un rol clave para avanzar en equidad y al mismo tiempo crecer. Lograr un acceso equitativo a la educación es fundamental para que las personas desplieguen todas sus potencialidades, y que esto se traduzca en empleos productivos bien remunerados. Un acceso equitativo a una educación de calidad permite aumentar la movilidad social y contribuir a la integración en la medida que todas y todos tengan las mismas posibilidades. Además, mejor calidad y más acceso a la educación son fundamentales para que el país crezca. Para dar un salto cualitativo en nuestro desarrollo y transformarnos en un país más competitivo necesitamos que nuestra economía base su crecimiento no sólo en la extracción de recursos naturales, sino también en la innovación y en el conocimiento. Para ello es crucial contar con recursos humanos bien capacitados. Por lo mismo, avanzar en términos de una educación de calidad para todos y todas constituye un paso fundamental hacia un crecimiento inclusivo (Capítulo 5).

No es sostenible que el país siga creciendo e incubando grandes bolsones de inequidad. Si queremos mantener tasas de crecimiento elevadas y estables, necesitamos introducir reformas profundas que nos permitan enfrentar las desigualdades. La ciudadanía ha expresado de manera clara este anhelo, que fue recogido en el Programa de Gobierno de la Presidenta Michelle Bachelet. Las reformas estructurales que se están impulsando y otras medidas contempladas en el Programa apuntan precisamente a los aspectos centrales necesarios para lograr este cambio. Esta es una tarea de largo aliento, pero se comenzarán a sentar las bases para que ocurra.

RECUADRO 2.1:

Participación Laboral Femenina y Crecimiento Inclusivo

A nivel internacional, existe consenso sobre los beneficios que en términos de crecimiento inclusivo reporta el incorporar más mujeres al mercado del trabajo. La evidencia entre los miembros de la OCDE, por ejemplo, muestra que una proporción importante del crecimiento registrado a partir de mediados de los 90 responde a la expansión del empleo femenino. En el caso de Chile, cálculos simples basados en información de Cuentas Nacionales reflejan que si el empleo femenino se hubiera mantenido constante en los niveles de 1996, el país habría crecido 11 puntos porcentuales menos.

No obstante el incremento de estos últimos años, Chile aún se encuentra entre aquellos países con baja participación laboral femenina, tanto cuando se revisa la situación regional como cuando se le compara con los demás miembros de la OCDE. Es así como, mientras actualmente presenta una tasa de participación laboral cercana a 57,5%, el promedio de los países de la OCDE llega a 65,1%.

Las mujeres más pobres son las que mayoritariamente, por múltiples razones –problemas de acceso a la capacitación, a la intermediación laboral, al financiamiento para emprender y patrones culturales que recargan sobre ellas, especialmente el cuidado infantil–, no acceden a un trabajo remunerado.

Durante este Gobierno, se implementará una serie de medidas que apuntan, tanto a aumentar la participación femenina, como a promover que las mujeres que ya participan en el mercado lo hagan a través de empleos de calidad y se desempeñen en actividades que les permitan desarrollarse sin restricciones laborales.

Así, se reforzará el Subsidio al Empleo de la Mujer, incrementando progresivamente el segmento de la población a la que se atiende hasta llegar al 60% de menores ingresos.

También se destinarán importantes recursos a capacitación para la empleabilidad. A través del Programa +Capaz, se capacitará a 300.000 mujeres y a 150.000 jóvenes (hombres y mujeres) de los primeros tres quintiles de ingresos.

Además, se expandirá la red de salas cuna y jardines infantiles, con programas de extensión horaria para los hijos e hijas de madres trabajadoras. Una mayor cobertura de educación parvularia de calidad es uno de los modos más efectivos de facilitar el acceso de las mujeres al mercado del trabajo .

A través de Banca Mujer Emprendedora, BancoEstado incorporará un enfoque de género al análisis de solicitudes de crédito y generará una mayor y mejor comunicación con las emprendedoras a través de una plataforma de asesoría virtual y telefónica. Mientras tanto, Corfo modificará los requisitos para la evaluación de solicitudes de financiamiento, contemplando diferencias entre hombres y mujeres. Sercotec capacitará a emprendedoras y proveerá cuidado infantil en los nuevos Centros de Desarrollo Empresarial.

Asimismo, se promoverá que las mujeres que ya participan del mercado del trabajo, y las que se vayan incorporando en el futuro, lo hagan en actividades y profesiones que les posibiliten desarrollar sus talentos sin restricciones. Para levantar restricciones y romper estereotipos es necesario, además, revertir la sub-representación femenina en espacios de poder. En ese sentido, en estos primeros meses de Gobierno esta administración elevó sustancialmente el porcentaje de mujeres en directorios de empresas del Sistema de Empresas Públicas. Así, la proporción de directoras aumentó desde 5,3% de la administración pasada hasta 26,3% actualmente. Por otra parte, se envió un Proyecto de Ley de reformas políticas que incluye incentivos que apuntan a incrementar la presencia de mujeres en el Congreso.

CAPÍTULO 2

Notas

1. A medida que las economías se hacen más ricas sus tasas de crecimiento tienden a reducirse. Este fenómeno se conoce como "convergencia" en la literatura sobre crecimiento económico (ver Barro y Sala-i-Martin, 2003). En su último IPoM, el Banco Central argumenta que una de las razones para revisar a la baja el crecimiento potencial de la economía es precisamente este fenómeno de convergencia.

2. Indicadores del Desarrollo Mundial (IDM), Banco Mundial. Ver http://data.worldbank.org/data-catalog/world-development-indicators.

3. Cuando la elasticidad es 0, existe total independencia entre los ingresos de los padres y de los hijos, y el ingreso esperado del hijo es simplemente la media del ingreso de todos los niños, independiente del ingreso de los padres.

4. Los ingresos no laborales incluyen bonificaciones, gratificaciones, rentas e intereses, así como jubilaciones, pensiones, montepíos y transferencias entre privados.

5. Si bien la Ley N° 20.545 que incorporó el Postnatal Parental al Sistema de Protección de la Maternidad incluye la posibilidad de que los padres tomen algunas semanas de permiso hacia el final de las 24 semanas de vida del recién nacido, esta alternativa ha tenido un uso bajísimo (menos 0,5% de los permisos solicitados) debido a que no se concedió como un derecho independiente al padre, sino que continúa estando asociado a la madre. Es ella la que lo puede traspasar.

6. En el estudio los autores utilizan la diferencia entre el Gini de ingresos autónomos brutos y de ingresos monetarios como medida de redistribución.

7. De Mello y Dutz (2012).

8. Anand et al (2013) muestran que, entre otros factores, una inflación y volatilidad del producto moderadas aumentan el crecimiento inclusivo.

CAPÍTULO 3

El Programa Económico del Gobierno: Compromisos para el Chile de Todos

En el Programa Económico de Gobierno se plasmaron un conjunto de reformas y medidas para sentar las bases de un crecimiento inclusivo. Con ellas se busca, entre otras materias, dar acceso equitativo a una educación de calidad, que incremente el capital humano; diversificar la estructura productiva y aumentar sostenidamente la productividad; modernizar el Estado y las relaciones laborales; y abordar de manera efectiva los problemas del sector energético. Todo esto en un marco de responsabilidad fiscal que garantice la gobernabilidad del crecimiento.

Una de las reformas estructurales comprometidas por el Gobierno es la educacional, parte de la cual actualmente se tramita en el Congreso Nacional. Una población más educada incrementa el capital humano y permite aprovechar el potencial productivo de la sociedad en su conjunto, a la vez que contribuye de manera indudable a la equidad.

En mayo de 2014 se dieron a conocer las agendas de Energía y de Productividad, Innovación y Crecimiento, ambas comprometidas como parte de las medidas de los primeros 100 días de Gobierno. La primera tiene por objeto abordar los desafíos en materia energética para lograr precios más competitivos; la segunda busca transformar la estructura productiva impulsando sectores estratégicos, aumentando la competitividad de nuestras empresas y generando un nuevo impulso a las exportaciones.

Para avanzar hacia un crecimiento inclusivo también es fundamental contar con un Estado moderno, que esté al servicio de los ciudadanos, asegurando condiciones de competencia para un adecuado acceso a los bienes y servicios públicos de calidad; un Estado que garantice, entre otros aspectos, las condiciones apropiadas para el emprendimiento y la inversión privada.

Las transformaciones que impulsa el Gobierno se harán velando tanto por el dinamismo de la economía como por la estabilidad macroeconómica. Mantener la responsabilidad fiscal es un activo que este Gobierno se ha propuesto consolidar, lo que implica que los mayores niveles de gasto permanente que comprometen estas reformas serán financiados con ingresos permanentes, de manera de asegurar su continuidad en el largo plazo y no hacerlos depender de los vaivenes del ciclo económico. Es por esto que la primera reforma estructural fue la Reforma Tributaria, recientemente aprobada por el Congreso, que tiene entre sus metas recaudar 3% del PIB para financiar la Reforma Educacional, el fortalecimiento de la salud pública y otras políticas del ámbito de la protección social. Además, busca aumentar el ahorro público, procurando equilibrar estructuralmente las finanzas públicas en 2018.

A continuación se presentan algunos de los principales ejes y medidas del Programa Económico del Gobierno.

3.1 Responsabilidad Fiscal

La crisis financiera mundial de fines de la década pasada es una evidencia indiscutible de la necesidad de persistir en la senda de la responsabilidad fiscal, con el objeto de generar estabilidad macroeconómica y darle sustentabilidad de corto, mediano y largo plazo a las políticas públicas.

A inicios de la década pasada, el Gobierno de Chile comenzó a guiar su política fiscal por medio de una regla basada en el Balance Estructural. En 2006 se promulgó la Ley de Responsabilidad Fiscal (LRF), que estableció formalmente la Regla de Balance Estructural como el instrumento que orienta la política fiscal, creándose además dos fondos soberanos para administrar los recursos generados por la aplicación de esta regla (Capítulo 1). El país mostró madurez institucional y política al introducir esta regla fiscal para construir los presupuestos del sector público, aislándolos del ciclo económico y del precio del cobre.

La actual administración reafirmó su compromiso con la responsabilidad fiscal, lo que se expresa en el objetivo de financiar gastos permanentes con ingresos permanentes, de manera de asegurar la continuidad de las políticas públicas, así como en el compromiso de revertir el déficit estructural que hoy presentan las finanzas públicas, haciéndolo converger gradualmente a partir de 2016 hacia un Balance Estructural equilibrado en el Presupuesto 2018.

3.2 Agendas de Energía y de Productividad, Innovación y Crecimiento

En el contexto de los anuncios para los primeros 100 días de Gobierno, la Presidenta Michelle Bachelet presentó la Agenda de Energía, hoja de ruta de la política energética para 2014-2018. Entre los principales objetivos y metas del Gobierno en esta materia, tal como se explica en el Recuadro 3.1, destacan la disminución de los costos marginales de electricidad en el Sistema Interconectado Central (SIC) durante el periodo de Gobierno; reducción de los precios de las licitaciones de suministro eléctrico para hogares; levantamiento de las barreras para las Energías Renovables no Convencionales; fomento del uso eficiente de la energía como un recurso escaso; transformación de la Empresa Nacional del Petróleo (ENAP) en una empresa sólida, para que sea un protagonista en enfrentar los desafíos energéticos del país; y desarrollo de una política energética de largo plazo, validada por la sociedad chilena mediante un proceso participativo y descentralizado. En el marco de esta agenda se implementó el Mecanismo de Estabilización de Precios de los Combustibles (Mepco) con el fin de reducir la volatilidad de estos precios (Recuadro 3.2).

Los ejes para avanzar hacia un cambio de paradigma en cuanto al desarrollo del sector energético son: (i) nuevo rol del Estado; (ii) reducción de los precios de la energía con mayor competencia; (iii) eficiencia y diversificación en el mercado energético; (iv) desarrollo de recursos energéticos propios; (v) conectividad para el desarrollo energético; (vi) un sector energético eficiente y que gestione el consumo; (vii) impulso a la inversión en infraestructura energética, y (viii) participación ciudadana y ordenamiento territorial.

El cumplimiento de esta agenda será apoyado mediante una inversión de US$ 250 millones entre 2014 y 2018. A esto se suman US$ 400 millones que se destinarán a la capitalización de ENAP.

La Agenda de Productividad, Innovación y Crecimiento, también anunciada en mayo pasado tiene cuatro objetivos estratégicos (Capítulo 5):

- Promover la diversificación productiva, apoyando el desarrollo de nuevos sectores.
- Impulsar sectores con alto potencial de crecimiento, profundizando la cadena de valor en torno a sectores con fuertes oportunidades de crecimiento y que fomenten la descentralización y el desarrollo a nivel local.
- Aumentar la productividad y competitividad de las empresas, en especial de las Pymes, para crecer y lograr empleos de calidad y mejor remunerados.
- Generar un nuevo impulso a las exportaciones.

Entre las medidas más importantes que considera esta Agenda está la capitalización de BancoEstado por US$ 450 millones y del Fondo de Garantía para la Pequeña Empresa (Fogape) por US$ 50 millones. En el caso de BancoEstado, la capitalización le permitirá mejorar sus indicadores de adecuación de capital de manera de: (i) asegurar que el costo de financiamiento del Banco se mantenga bajo, para así dar acceso a créditos convenientes a los distintos clientes; (ii) expandir el portafolio de crédito, con particular énfasis en las empresas de menor tamaño (Mipymes) y en los créditos hipotecarios; y (iii) acometer nuevos proyectos que

profundicen su rol social, como Banca Mujer Emprendedora.

BancoEstado tiene como objetivo aumentar en US$ 1.500 millones los créditos a empresas de menor tamaño, duplicar el número de clientes pequeñas empresas en 4 años y entregar nuevos créditos para vivienda por US$ 2.000 millones en 2 años. Con el objeto de contribuir a revertir la desaceleración de la actividad económica, el banco está avanzando en estos objetivos aceleradamente, traspasando rápidamente las menores tasas de interés de mercado a los clientes. Esta entidad espera aumentar las colocaciones de empresas de menor tamaño en al menos US$ 350 millones y los nuevos créditos de vivienda en US$ 1.000 millones entre marzo y diciembre del presente año.

En el caso del Fogape, la capitalización le permitirá expandir de manera sustantiva las garantías a las empresas de menor tamaño para que puedan acceder a créditos a tasas bajas en el sistema bancario. Hasta 2017 el Fogape estará disponible para un segmento de empresas medianas, de manera de fortalecer el dinamismo económico, resguardando el acceso a recursos para empresas más pequeñas.

3.3 Políticas Sectoriales para Potenciar el Crecimiento y la Productividad

Chile tiene una riqueza de recursos naturales y una diversidad geográfica que deben ser aprovechadas en aras de conjugar un desarrollo inclusivo con un crecimiento económico sustentable. Silvoagropecuario, pesca y minería son tres sectores económicos que, entre sus características, tienen una fuerte presencia regional. El primero, es altamente intensivo en mano de obra, por lo que desarrollar su potencial se traducirá en nuevas oportunidades de crecimiento, empleo y mayor equidad territorial.

3.3.1 Agricultura

El sector agropecuario-silvícola representa en torno a 3% del PIB y 8% del empleo, y sus productos son insumos para varias ramas industriales importantes. Durante años se han hecho esfuerzos para mantener las condiciones sanitarias y una producción con altos estándares, lo que ha contribuido a generar ventajas comparativas que le permiten al país proyectarse como potencia alimentaria y líder mundial en oferta de alimentos saludables. Según la Dirección General de Relaciones Económicas Internacionales (Direcon), durante el primer semestre de 2014 las exportaciones agropecuarias y silvícolas alcanzaron US$ 4.112 millones, lo que equivale aproximadamente a 10,5% del total de exportaciones FOB.

Como parte de las medidas de los primeros 100 días de Gobierno se anunció la entrega de una solución definitiva a deudores de Indap, que extingue los compromisos castigados por créditos impagos de 27.313 pequeños agricultores vulnerables. Esta medida los habilita para que nuevamente puedan trabajar con Indap y accedan a su oferta programática.

Adicionalmente, se realizará un Programa de Riego para reducir la vulnerabilidad de los pequeños productores agrícolas al déficit hídrico, junto a un aumento de los recursos de la Ley N° 18.450 para la inversión en riego. En 2014 se destinarán más de $ 30.000 millones en bonificaciones para que los pequeños agricultores inviertan en riego y para el mejoramiento de suelos.

Se elaboró un programa específico para el resguardo sanitario en la producción, mediante el cual el Servicio Agrícola Ganadero (SAG) enfrentará las emergencias de plagas y enfermedades que ponen en riesgo el manejo sanitario. A la vez, la institución fortalecerá sus capacidades técnicas y de fiscalización, con el fin de alcanzar una agricultura más competitiva a nivel internacional. Junto a Corfo se

desarrollarán instrumentos sectoriales. Para el mejoramiento de la productividad en el sector agrícola, Indap apoyará a la agricultura familiar campesina a través de una batería de instrumentos de fomento productivo.

El compromiso asumido con las familias que desarrollan la pequeña agricultura se concreta en la serie de programas definidos para fortalecer el fomento productivo de este sector. Es por esto que, durante 2015, a través de Indap se llevarán a cabo los programas Desarrollo Territorial Indígena, Desarrollo de Acción Local, Desarrollo Integral del Secano Costero, Desarrollo de Inversiones y Servicios de Asistencia Técnica, los cuales, entre otros objetivos, regularizarán la situación de pequeños agricultores, otorgarán financiamiento para inversiones, capital de trabajo y asesorías técnicas complementadas con recursos económicos para sus actividades productivas.

3.3.2 Pesca

La pesca tiene como uno de sus principales desafíos abordar la explotación sustentable de los recursos pesqueros para resguardar el futuro de la extracción en las distintas zonas. Las medidas de política en pesca se centran en asegurar la sustentabilidad de la biomasa, el fortalecimiento de la pesca artesanal y el desarrollo productivo de pequeños emprendedores y la industria artesanal.

Una de las medidas anunciadas en los primeros 100 días de Gobierno fue el compromiso de duplicar los recursos del Fondo de Fomento para la Pesca Artesanal, de manera de contribuir a mejorar la infraestructura, capacitación, repoblamiento de recursos y comercialización en el sector. Durante el presente año se incrementó el Fondo para Pesca Artesanal en $ 1.000 millones y se destinaron adicionalmente $ 3.000 millones al Fondo de Administración Pesquero.

Durante el próximo ejercicio se fortalecerá al Instituto de Fomento Pesquero (IFOP) y se garantizará que realice su labor con independencia de intereses sectoriales específicos. Se creará el Instituto de Desarrollo de la Pesca Artesanal (Indepa) con recursos y presencia regional, para que sea un motor de desarrollo social y económico de este sector.

En el marco de la Agenda de Productividad, Innovación y Crecimiento se implementará un programa Corfo para la productividad y diversificación de la pesca artesanal y semi-industrial para fortalecer la competitividad de la industria, contribuyendo al desarrollo de entornos para la innovación y el emprendimiento a través de *clusters* y otras iniciativas de coordinación y difusión con instituciones públicas y privadas.

3.3.3 Minería

La minería es una de las principales actividades económicas del país y el motor del crecimiento en los últimos años. La producción minera representa en la actualidad en torno a 13% del PIB y las exportaciones mineras corresponden a 40% del total. Chile es el principal exportador de cobre fino en el mundo, con 36,8% de las exportaciones mundiales promedio entre 2006 y 2013[1].

Dentro de la minería nacional, Codelco representa en torno a 30% de la producción total lo que la convierte en una de las principales empresas mineras a nivel mundial. La empresa ha desarrollado un ambicioso Plan de Negocios y Desarrollo (PND), por aproximadamente US$ 23.500 millones para el periodo 2014-2018, mediante el cual se llevarán a cabo una serie de inversiones estructurales que garanticen que los niveles de producción se mantengan e incluso se incrementen en el futuro. Con el fin de apoyar la concreción de este plan el Gobierno capitalizará la empresa por un total de hasta US$ 4.000 millones a 2018 (Recuadro 3.3).

Para fortalecer el *cluster* minero, se estimulará la colaboración entre las instituciones a través de una alianza público-privada. Mediante la misma se avanzará en el desarrollo de proveedores junto al trabajo con distintas instituciones académicas y de investigación. La política de *clusters* está enfocada en mejorar el encadenamiento e inducción de desarrollo desde la actividad minera a otros sectores económicos.

Con el fin de que pueda cumplir su rol resguardando los intereses del Estado en sus empresas mineras, a la Comisión Chilena del Cobre (Cochilco) se le otorgarán mayores atribuciones y recursos para mejorar su red de control para la fiscalización y evaluación de inversiones y contratos. Junto al fortalecimiento de las instituciones existentes, se constituyó la Comisión Nacional del Litio con el objetivo de presentar propuestas para el desarrollo de una Política Nacional del Litio. La Comisión deberá entregar en noviembre de 2014 una propuesta de política pública para su explotación y exploración.

La inversión extranjera ha jugado un rol fundamental en el desarrollo reciente de la minería en el país. El marco institucional que rige hoy es de mediados de los 70 y en muchos aspectos está obsoleto. Esto exige modernizar la institucionalidad a cargo de la promoción y atracción de inversiones desde el exterior. En este sentido, con posterioridad a la aprobación de la Reforma Tributaria, el Gobierno nombró una Comisión Asesora Transversal para que, en un plazo de 120 días desde su constitución, emita un informe con recomendaciones para la creación de una nueva institucionalidad en materia de inversiones extranjeras. A partir de dicho informe, en enero de 2015 se enviará un proyecto de ley al Congreso Nacional para establecer la nueva institucionalidad que regirá la inversión extranjera en el país.

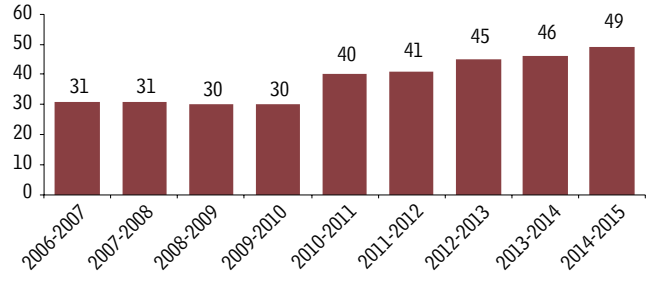
3.4 Inversión Pública para el Desarrollo

La inversión en infraestructura ha sido uno de los grandes pilares del país para promover su crecimiento económico y mejorar su competitividad. Los pasos dados en materia de infraestructura vial, portuaria y aeroportuaria han permitido mejorar sustancialmente la conectividad del territorio nacional, el acceso y cobertura a distintos servicios, apoyando la competitividad de los distintos sectores productivos y promoviendo una mayor inclusión social.

El país mantuvo crecientes niveles de inversión pública durante 2006-2009, pasando de $ 3.195 miles de millones el 2006 a $ 5.059 miles de millones en 2009 (medido en pesos constantes proyectados al 2015), dando cuenta del compromiso del primer Gobierno de la Presidenta Bachelet con este ítem. Sin embargo, estos niveles de inversión pública se mantuvieron relativamente estables durante los últimos años, con un promedio de $ 5.538 miles de millones para el periodo 2011-2013 y con un crecimiento relativamente bajo comparado con el previo a 2009. De hecho, se observa que desde el bienio 2010-2011 nuestro país ha retrocedido en materia de infraestructura en el ranking de competitividad elaborado por el Foro Económico Mundial (Gráfico 3.1). Revertir el estancamiento de la inversión pública es, por lo tanto, un compromiso que no se puede aplazar.

Gráfico 3.1

Índice de Competitividad Global: Infraestructura (Posición de Chile en el Ranking)



Fuente: Foro Económico Mundial.

Por ello y para apoyar la competitividad y una mayor internacionalización de la producción local de bienes, se debe impulsar la inversión pública en infraestructura apuntando hacia mayores niveles de eficiencia y estándares de calidad. Durante 2015-2018, el Gobierno incrementará fuertemente la inversión pública. El Presupuesto para 2015 –decididamente contracíclico- contempla un crecimiento de 27,5% en inversión intensiva en mano de obra y catalizadora de actividad privada.

La inversión pública para los próximos años contempla dos modalidades: inversión mediante concesiones e inversión pública financiada directamente por el Estado.

3.4.1 Concesiones de Obras Públicas

Las concesiones constituyen una forma de asociación público-privada que ha permitido el desarrollo de infraestructura con altos estándares de calidad en varios ámbitos. Este modelo cuenta con reconocimiento internacional debido a los resultados obtenidos y al proceso de maduración del sector a lo largo de los años.

El Gobierno definió una agenda de inversión bajo la modalidad de concesiones para el periodo 2014-2020, presentada por la Presidenta Michelle Bachelet el 3 de julio de 2014, que busca integrar a las regiones en el proceso de desarrollo del país en distintos ámbitos mediante un Plan de Infraestructura, Desarrollo e Inclusión de corto y largo plazo.

Las iniciativas contenidas en este plan contemplan inversiones de US$ 9.900 millones a materializarse entre este año y 2020.

Para dar cumplimiento a las metas definidas por el Ministerio de Obras Públicas en cuanto al plan de concesiones, se estableció para el primer año de Gobierno la meta de alcanzar US$ 1.100 millones en adjudicación de contratos, mientras que US$ 1.500 millones para el segundo año.

Con este plan se recobra el rol que cumple este mecanismo como herramienta de financiamiento y ejecución de la inversión, revirtiendo el estancamiento de los últimos años.

3.4.2 Infraestructura Pública para Conectividad y Riego

Junto al plan de concesiones 2014-2020, el Ministerio de Obras Públicas tiene como objetivo desarrollar una serie de proyectos de inversión en infraestructura para el uso público, que brinden una mayor y mejor conectividad dentro del territorio nacional y con el exterior.

Adicionalmente, esta cartera se ha comprometido a fortalecer la institucionalidad del sector con el fin de mejorar los diseños de política, la evaluación de proyectos y la planificación de inversiones que integren los medios terrestres, ferroviarios, marítimos y aéreos de transporte, asegurando una conectividad eficiente y segura para todos quienes hacen uso de éstos.

En cuanto a los proyectos de la cartera para el presente periodo de Gobierno, se avanzará en el desarrollo del sector portuario. Adicionalmente, se desarrollará un plan de protección de zonas aeroportuarias, que introducirá instrumentos de planificación territorial para compatibilizar el desarrollo urbanístico de las ciudades con la normal operación y crecimiento de los aeropuertos.

Con respecto a la conectividad terrestre se mejorarán pasos fronterizos como Los Libertadores, el paso Aguas Negras en la Región de Coquimbo y el Paso Pehuenche en la Región del Maule.

El país debe acercarse a todos los habitantes sin importar el lugar en el que vivan, haciéndose fundamental mejorar la conectividad de las zonas más alejadas, como lo es el territorio austral. Es por esto que se revisarán los avances del Plan de Conecti-

vidad Austral, con el fin de proponer un programa de proyectos que mejoren la conectividad marítima entre los principales centros poblados de la Zona Austral en las regiones de Los Lagos, Aysén y Magallanes. Adicionalmente, se continuará el proyecto de cruce sobre el Canal Chacao, junto al desarrollo de mejoras del trazado en distintos tramos de la Ruta 7. Se llevará a cabo la instalación de fibra óptica en la Zona Austral, mejorando la conectividad y comunicaciones entre Puerto Montt y Punta Arenas.

La Dirección de Obras Hidráulicas determinó la construcción de 15 pequeños embalses entre las regiones de Coquimbo y Los Ríos para el periodo 2015-2018. Contará con un presupuesto del orden de US$ 130 millones, a fin de enfrentar en forma concreta problemas de sequía y desabastecimiento de agua. Junto a estos embalses, que tendrán una capacidad de entre 50.000 y 5.000.000 metros cúbicos, se está desarrollando un plan que contempla la construcción de grandes embalses, a ejecutarse durante el presente Gobierno. Se comenzará la construcción de 9 nuevos embalses, con una inversión de más de US$ 350 millones en el periodo 2014-2018.

3.4.3 Infraestructura para la Salud

Durante los primeros 100 días de Gobierno, la Presidenta anunció el Plan Nacional de Inversiones Públicas en Salud 2014-2018. En dicho Plan, se determinó que al término del periodo habrá 20 nuevos hospitales construidos, 20 en proceso de construcción y 20 en licitación.

Adicionalmente a la inversión en hospitales, se avanzará en la construcción de 132 Servicios de Atención Primaria de Alta Resolución (SAR) que se materializarán en el periodo 2014-2018. Para fortalecer la Red de Atención Primaria, junto a los SAR, se construirán 100 nuevos Centros de Salud Familiar (Cesfam), 100 Centros Comunitarios de Salud Familiar (Cecof) y se desarrollará un programa de adquisición y reposición de ambulancias con el objetivo de contar con 1.900 ambulancias funcionando de manera óptima a fines de este periodo de Gobierno.

El conjunto de proyectos en salud implica que se destinarán US$ 4.000 millones a inversión pública, el esfuerzo fiscal en salud pública más importante desde que existen estadísticas de finanzas públicas comparables. Este esfuerzo es fundamental para aumentar la capacidad diagnóstica y resolutiva, que comprenderá la ampliación y fortalecimiento de la red asistencial en todos sus niveles. En el Proyecto de Ley de Presupuestos 2015 se destinan US$ 1.000 millones en salud.

3.4.4 Vivienda y Urbanismo, Recreación y Deportes

Para avanzar en materia de inclusión se requiere terminar con la segregación del entorno y eso implica que las zonas urbanas se desarrollen de forma equitativa, independiente de la composición socioeconómica de sus barrios. Para esto, el desarrollo urbano tiene que ir de la mano con la equidad territorial, de modo de asegurar que las ciudades tengan buenos espacios públicos que les entreguen una mejor calidad de vida a sus habitantes.

En los primeros 100 días de Gobierno se presentaron dos planes que buscan mejorar los estándares de vida de las personas en dos ámbitos esenciales: espacios recreacionales y conectividad. El primero corresponde al Plan de Construcción de Parques y Áreas Verdes, con el que se espera construir 30 nuevos parques con una superficie cercana a las 270 hectáreas. El segundo es el Plan de Ciclovías, mediante el cual se contempla la construcción de 190 kilómetros de infraestructura que asegure altos estándares de calidad con el fin de promover un medio de transporte limpio y seguro en las distintas ciudades de nuestro país.

Junto con lo anterior, el Gobierno se ha comprometido con la promoción de la recreación y el deporte, motores para generar hábitos saludables en la comunidad. A través del Ministerio del Deporte se crearán 30 nuevos Centros Integrales del Deporte con un nuevo modelo de gestión. En cuanto a éstos, se espera contar con 10 nuevos recintos construidos en 2015, 10 en 2016 y 10 en 2017.

Uno de los compromisos del Programa de Gobierno es restablecer una política urbana habitacional que garantice equidad e integración social, es así como el presupuesto del Ministerio de Vivienda y Urbanismo se incrementa para el año 2015 en 17,5% con respecto al año 2014, con más y mejores subsidios habitacionales que incluyen incentivos a la generación de proyectos que promuevan la integración social. Además, en inversión urbana, se consideran recursos para materializar la construcción de los nuevos parques y la intervención en barrios vulnerables.

3.5 Modernización del Estado

Chile destaca a nivel internacional por la calidad de la gestión pública. Entre los aspectos más relevantes puede mencionarse su buen manejo presupuestario, grados destacados de eficiencia en el gasto público[2] y altos niveles de probidad y transparencia[3].

No obstante estos logros, el avance de la democracia y una ciudadanía más consciente de sus derechos le imponen desafíos mayores a un Estado que aspira a ser moderno, respondiendo con eficacia a los requerimientos de los ciudadanos y comunidades. Para ello se deben mejorar los enfoques, modelos de gestión, procesos y tecnologías, y construir una nueva institucionalidad pública, a la altura de un país que camina hacia el desarrollo.

El Ministerio de Hacienda impulsará el Programa de Modernización del Estado 2015-2020, apoyado por los esfuerzos que se realicen en otros ministerios. Este programa tiene como fin mejorar la calidad de la gestión pública, muy especialmente en lo que dice relación con la satisfacción de los usuarios. Para esto, se llevarán a cabo proyectos de reforma y modernización institucional, tanto en servicios públicos que atienden a la ciudadanía directamente, como en los sistemas y mecanismos transversales de la gestión del Estado. Para este fin, el Gobierno ha acordado con el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) una cooperación técnica especializada en estas materias. Además, se promoverá la colaboración estratégica y técnica de los principales centros de pensamiento y universitarios del país.

Las iniciativas que a continuación se presentan están articuladas en torno a dos grandes ejes -temas transversales y sectoriales- y muestran distintos desarrollos de conceptualización, diseño e implementación.

3.5.1 Reformas y Modernizaciones Transversales del Estado

3.5.1.1. Fortalecimiento del Empleo Público

Una gestión pública de calidad requiere que los funcionarios públicos laboren en condiciones dignas, por lo que el desafío de un empleo público de calidad debe ser asumido como una política de Estado. Este ámbito se trabajará en los siguientes ejes durante el periodo de Gobierno:

- Condiciones de empleo: estructuración de los sistemas de recursos humanos al interior de los organismos públicos.
- Ambiente y calidad de vida laboral: referido a variables que inciden en los niveles de eficacia y eficiencia en la prestación de servicios a la ciudadanía.
- Relaciones laborales: evaluar la posibilidad de estructurar un sistema de negociación colectiva en el sector público.

- Calidades jurídicas, movilidad y empleabilidad: establecimiento de modalidades contractuales que posibiliten y conjuguen desarrollo profesional con estabilidad en el empleo público.

3.5.1.2 Directivos Públicos Profesionales y Mejores Políticas de Recursos Humanos al Interior de los Servicios Públicos

Cumplidos más de 10 años de la instalación del Sistema de Alta Dirección Pública resulta indispensable avanzar en su perfeccionamiento, para convertirlo en un sistema efectivo de gestión del talento y desempeño de los altos directivos públicos. El sistema debe ir más allá de ser un adecuado proceso de selección y fijación de una duración determinada de los nombramientos. Por lo mismo, se enviará un proyecto de ley que busca fortalecer de manera integral la institucionalidad del Servicio Civil, entregándole, entre otras materias, mayores atribuciones rectoras en políticas de gestión de personas de los servicios públicos de la administración central del Estado.

3.5.1.3 Desarrollo de una Institucionalidad de Tecnologías de la Información

Los ciudadanos interactúan de forma permanente con el sector público, ya sea para recibir servicios, gestionar solicitudes o cumplir con obligaciones legales. La adopción de soluciones innovadoras en la gestión pública, que a la vez optimicen el uso de los recursos disponibles, puede generar importantes ganancias en términos de reducción de tiempos y costos monetarios, tanto para los ciudadanos y empresas como para el propio Estado. En el ámbito de la modernización e innovación en la gestión pública, la utilización de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (TIC) es un elemento central para promover estas iniciativas, como también para evaluar la eficiencia de los programas y prestaciones.

Para alcanzar este objetivo, es preciso fortalecer las capacidades institucionales para la gestión de las TIC. Al respecto, se llevarán adelante tres iniciativas que se refuerzan entre sí: i) diseño de una institucionalidad a nivel central responsable de definir las políticas y coordinar las iniciativas destinadas a la utilización de las TIC en el sector público; ii) fortalecimiento de las capacidades de la gestión de las TIC al interior de los ministerios, con el fin de identificar oportunidades para incorporar nueva tecnología a los procesos productivos centrales de cada institución; y iii) promoción de la utilización de la Plataforma de Interoperabilidad del Estado para realizar los procesos de integración entre los sistemas de información de las instituciones públicas. Este conjunto de iniciativas se realiza de forma coordinada entre el Ministerio de Hacienda y el Ministerio Secretaría General de la Presidencia.

3.5.1.4 Un Nuevo Sistema Integrado de Atención a los Ciudadanos

El Estado está al servicio de sus usuarias y usuarios. Toda modernización en última instancia debe concretarse en una mejoría tangible para una ciudadanía cada día más exigente. En este sentido, Chile debe aumentar la cantidad, valor y canales de servicios percibidos por los usuarios. El Estado debe minimizar los costos de transacción y resolver los problemas de sus usuarios con mínimos trámites. Para esto, el Gobierno persistirá en el enorme desafío de avanzar hacia una fuerte digitalización de los trámites e interoperabilidad de las instituciones públicas.

Siguiendo las mejores prácticas internacionales, se evaluará la construcción en el mediano plazo de un sistema interoperable de servicios multicanal, con la misión de articular las distintas instituciones públicas para los principales servicios que usa la población. Se establecerán protocolos de articulación, estándares de servicios y aprovecharemos intensivamente las tecnologías de la información y sus economías de escala.

3.5.1.5 Elevar el Estándar Técnico para las Estadísticas Públicas

Las estadísticas públicas constituyen una herramienta fundamental para la toma de decisiones tanto públicas como privadas. Por ello se debe avanzar en la modernización de la institucionalidad a cargo de las estadísticas públicas, concentrada en el Instituto Nacional de Estadísticas (INE). Es imprescindible velar por la modernización del INE y que siga aumentando sus estándares técnicos e innovando en materia de construcción de estadísticas.

Para lo anterior, se perfeccionarán las funciones principales del Sistema Estadístico Nacional en materia de planificación, estándares técnicos e integración operacional. Siguiendo la aproximación general en modernización del Estado, este proyecto no sólo considera cambios institucionales, sino un apoyo integral a la mejora organizacional y de gestión del INE.

3.5.1.6 Fortalecimiento del Sistema de Compras Públicas

El sistema de compras del sector público (ChileCompra) enfrenta un conjunto de desafíos que deben ser abordados para continuar consolidando esta institucionalidad innovadora. Para ello, los esfuerzos del servicio se centrarán en desarrollar mayores niveles de probidad y transparencia en el mercado de compras públicas, junto a la promoción de prácticas más inclusivas, y que faciliten tanto el acceso como el pago oportuno de facturas de parte de las instituciones públicas. Bajo estas premisas se inició el desarrollo de un conjunto de iniciativas entre las cuales es posible mencionar el fortalecimiento del Observatorio de Compras, la modificación al reglamento de la Ley de Compras Públicas N° 19.886, con el fin de fomentar el acceso a nuevas oportunidades de negocio para la pymes; y el inicio de mesas de trabajo público-privadas para mejorar el proceso de adquisición de hardware y software por parte del sector público.

3.5.1.7 Más Innovación, Más Valor Agregado en el Sector Público

En muchos ámbitos existe espacio para la innovación en materia de gestión pública. Próximamente se constituirá el Comité de Innovación Pública, instancia organizada por Corfo que definirá y diseñará, bajo una mirada y coordinación intersectorial, iniciativas de innovación para el sector público chileno. Su objetivo central será contribuir al desarrollo de un Estado más moderno, dinámico, inclusivo, transparente y participativo, generando valor público y cumpliendo las expectativas y necesidades ciudadanas en un entorno propicio que se alinee al desarrollo económico del país. Este nuevo espacio institucional buscará entregar una mirada global de un fenómeno complejo como es la innovación pública, extrayendo las mejores prácticas y la gestión del conocimiento de los países miembros de la OCDE. Con este propósito, el Ministerio de Hacienda está participando activamente y apoyando el GobLab, proyecto de innovación en el sector público que emula experiencias internacionales exitosas. Este ambicioso proyecto se convertirá en un espacio desde el cual se repliquen y escalen al resto de la administración, iniciativas innovadoras de mejoramiento de la gestión pública.

Este impulso en favor de una cultura de la innovación en el sector público estimulará la participación de nuestros emprendedores y comunidades para pensar en serio nuestros desafíos sociales. Para esto, además de cambios paradigmáticos, la nueva política deberá superar trabas institucionales y modos operacionales estándar que hoy complejizan la experimentación, castigan fuertemente el error y dificultan relaciones cooperativas entre innovadores y el Estado.

3.5.2 Reformas en Sectores Específicos

3.5.2.1 Mujer y Equidad de Género

El Gobierno envió en marzo al Congreso el proyecto de ley que crea el Ministerio de la Mujer y la Equidad de Género, actualmente en su primer trámite constitucional en la Cámara de Diputados. De este modo, se cumple con el compromiso de fortalecer la actual institucionalidad.

El nuevo Ministerio podrá impulsar leyes y medidas administrativas para el pleno ejercicio de los derechos e igualdad de oportunidades entre chilenas y chilenos, junto con desarrollar en mejores condiciones programas para prevenir, sancionar y reducir la violencia contra las mujeres y avanzar en cambios culturales dentro de la sociedad, entre otras iniciativas.

3.5.2.2 Institucionalidad Indígena

La meta es lograr el desarrollo y fortalecimiento de los temas de los pueblos originarios de manera transversal en las políticas públicas del Estado. Para ello el Programa de Gobierno comprometió la creación de un Ministerio de Asuntos Indígenas y el Consejo de Pueblos Indígenas. El desarrollo de su futura institucionalidad está en consulta en el mundo indígena, tal como lo establecen las convenciones internacionales suscritas por Chile.

3.5.2.3 Cultura

El Programa de Gobierno comprometió la creación de un Ministerio de Cultura y Patrimonio, institución que deberá integrar la gestión del patrimonio con el desarrollo artístico y la promoción cultural en una sola entidad. Por tratarse de un tema que afecta la diversidad étnica, el desarrollo de esta institucionalidad se encuentra en consulta en el mundo indígena.

3.5.2.4 Infancia

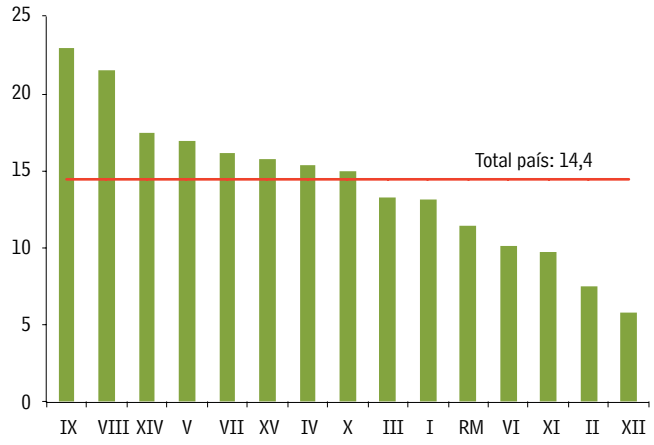
El Gobierno, en la línea de transformar y modernizar el Estado y siguiendo las recomendaciones de la UNICEF, se ha propuesto emprender una transformación institucional en materia de políticas públicas de infancia, teniendo como foco central la coordinación intersectorial, de manera de permear de manera transversal a los subsectores públicos que se relacionan en mayor medida con ellas.

3.6 Descentralización en la Estrategia de Desarrollo Económico

La desigualdad tiene distintas dimensiones, siendo la de carácter territorial una de las más relevantes en el país. Por ejemplo, según los resultados de Casen 2011, existe una gran disparidad en los niveles de pobreza entre las distintas regiones del país, siendo las regiones del Bío Bío y Araucanía (VIII y IX) las que muestran las mayores diferencias—con mayor pobreza—respecto al promedio país de 14,4% (Gráfico 3.2). Asimismo, las diferencias de ingreso personal entre regiones y comunas son muy significativas. De acuerdo con datos de la Nueva Encuesta Suplementaria de Ingresos (NESI 2012), el ingreso medio mensual en la región de ingresos más altos era 2,3 veces al ingreso medio mensual de la más pobre. Estas diferencias implican que las oportunidades de desarrollo de las personas se ven fuertemente influidas por el lugar donde nacen y residen.

Gráfico 3.2

Porcentaje de Pobreza por Región (Casen 2011)



Fuente: Ministerio de Desarrollo Social, Casen.

Es por esto que para el desarrollo de políticas públicas de descentralización, se debe hacer un análisis multidimensional que abarque no sólo los niveles de pobreza, sino también los costos de servicios por condiciones de aislamiento geográfico, disponibilidad de infraestructura productiva y social, cobertura y calidad de la educación, acceso a salud, capital avanzado (educación superior, oferta de especialistas en ámbitos público, I+D, profesionales en áreas claves, entre otros), deterioro ambiental, entornos de seguridad, conectividad integral (física y digital), desarrollo tecnológico, productividad y acceso a mercados, oferta de servicios de fomento y apoyo al emprendimiento, entre otros.

El compromiso del Gobierno es trabajar por un crecimiento inclusivo, donde el desarrollo llegue a todas y todos por igual. Esto implica cerrar las brechas de oportunidades y de acceso a bienes y servicios que se dan entre las regiones y comunas del país. Por lo mismo, el Programa de la Presidenta Bachelet le otorga a la agenda de descentralización una prioridad central como herramienta para abordar el problema de la inequidad territorial. Las propuestas en ésta área se orientan a dotar de mayor autonomía política a las regiones, otorgándole más competencias y recursos a los gobiernos regionales de modo de transformarlos en actores clave del desarrollo económico de sus territorios, asegurando al mismo tiempo una acción preferente sobre aquellos que presentan mayores niveles de aislamiento y rezago.

Como parte de las medidas de los primeros 100 días de Gobierno, se creó la Comisión Asesora Presidencial para la Descentralización y el Desarrollo Regional, encargada de formular acciones, medidas y programas en materia de descentralización.

También en los primeros 100 de Gobierno se avanzó en el diseño de un Plan Especial de Desarrollo de Zonas Extremas, para las regiones de Arica y Parinacota, Aysén y Magallanes, que es consistente con una estrategia de desarrollo integral para enfrentar las particularidades de estos territorios. El plan financia un conjunto de proyectos propuestos y priorizados por las respectivas regiones de las zonas extremas.

Aparte de las zonas extremas, hay algunos territorios que presentan condiciones persistentes de atraso económico y social respecto del resto del país. Para enfrentar esta situación se puso en marcha un Plan de Desarrollo de Territorios Rezagados con altos niveles de pobreza, que se implementará en 2014 y 2015. El propósito del programa es impulsar y dinamizar un desarrollo económico sostenible a través del fortalecimiento del capital humano y social de los respectivos lugares.

A partir de los resultados de este programa se establecerá una política pública que definirá un conjunto de dispositivos para una intervención oportuna y pertinente, y para enfrentar las condiciones de rezago de estas zonas en forma permanente.

3.7 Programa Económico para un Crecimiento Inclusivo

El Programa Económico del Gobierno representa una respuesta sólida, articulada y coherente a los grandes desafíos que se plantean para sentar las bases de un crecimiento inclusivo en Chile.

Por ello, se ha puesto en el centro un conjunto de temas clave: el mejoramiento de nuestra productividad y el aumento de la inversión en innovación; el desarrollo del sector de la energía impulsando decididamente sus inversiones de manera ambientalmente sustentable y disminuyendo los precios; el ámbito laboral, apuntando a medidas que permitan dinamizar el empleo, aumentar la productividad de las empresas y también establecer un mayor equilibrio en las relaciones laborales, fortaleciendo la negociación colectiva y actividad sindical; la modernización del Estado, fortaleciendo nuestra institucionalidad. Además, el Programa Económico considera un conjunto de políticas sectoriales, que son claves para un desarrollo armónico.

Este conjunto de medidas hará posible que el país enfrente efectivamente el desafío de reducir las brechas de ingresos y oportunidades en la población, y logre alcanzar un mayor crecimiento económico, cuidando que este desarrollo llegue a todos por igual. Sólo en la medida que el bienestar económico llegue a todos los ciudadanos se podrá forjar una sociedad que crece y se desarrolla de acuerdo a los requerimientos futuros.

Por último, es necesario destacar que la concreción del conjunto de tareas expuestas requiere de un amplio esfuerzo y cooperación público-privada. Para lograr estos objetivos, se necesita de la creatividad, capacidades, voluntad y compromiso del mundo privado, en un trabajo coordinado con el sector público. Sin éste, sería imposible alcanzar las metas propuestas y los niveles de desarrollo que todos deseamos.

RECUADRO 3.1:

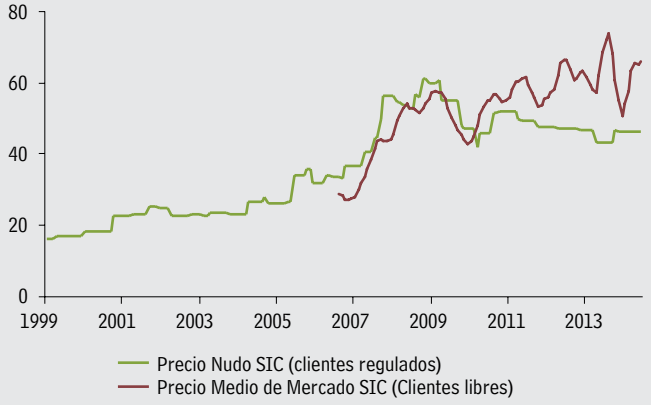
Agenda de Energía

A mediados de la última década, Chile exhibió un fuerte aumento en los costos de generación eléctrica que se tradujeron en alzas de las tarifas de clientes residenciales e industriales. A mediados de 2006 los precios de los clientes regulados del SIC eran cercanos a $ 33/KWh, mientras que en junio de 2014 los precios se situaban en torno a $ 46/KWh. Los precios a los clientes libres presentaron alzas aún mayores, en torno a 130% en dicho periodo (Gráfico 1).

En comparación con el promedio de los países de la OCDE, el precio de la energía eléctrica en Chile es cerca de 7% superior en el caso de los precios de la industria y sobre 10% en el caso de los precios residenciales. Al ajustar las tarifas por poder adquisitivo, la diferencia de los precios residenciales es sobre 58% (Gráfico 2).

Gráficos 1

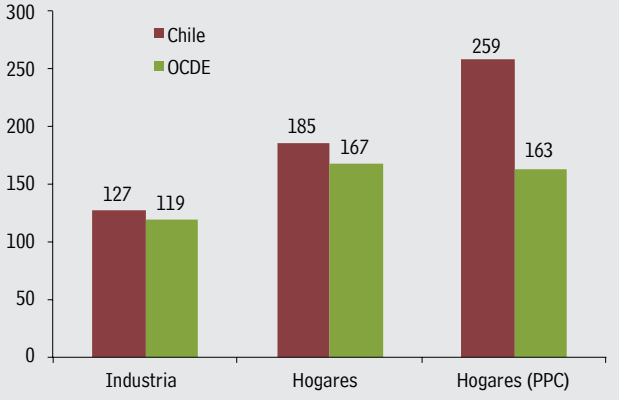
Precios de la Electricidad (clientes regulados y libres)
($/KWh)



Fuente: Comisión Nacional de Energía.

Gráfico 2

Precios de la Electricidad Chile y Promedio OCDE (2012)
(Dólares el MWh; dólares a PPC el MWh)

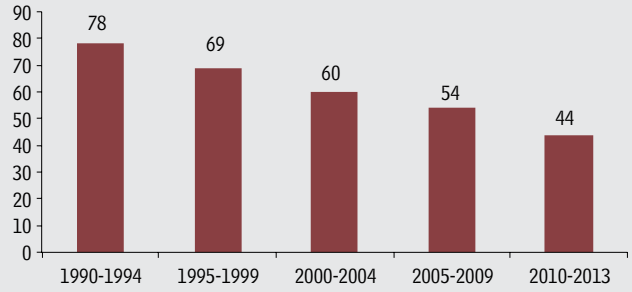


Fuente: Agencia Internacional de Energía, Electricity Information 2014.

Nota: Considera los precios de la electricidad ajustado por paridad de poder de compra (PPC).

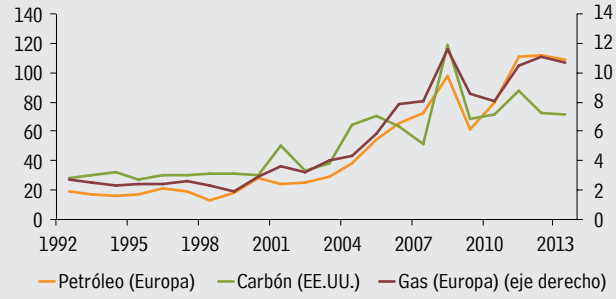
Existen diversos factores que han derivado en este aumento de los precios. En primer lugar está la menor participación de las centrales hidroeléctricas en la matriz de generación eléctrica, que han sido sustituidas principalmente por centrales termoeléctricas con costos variables de producción mayores (Gráfico 3). En segundo lugar, el fuerte aumento que han experimentado los precios internacionales de los combustibles en la última década ha incidido en los costos de generación térmica (Gráfico 4). Adicionalmente, los severos y persistentes periodos de sequía han contribuido a mantener los precios de la electricidad en niveles altos, al igual que las restricciones en el sistema de transmisión, la alta concentración del mercado de generación y la lenta materialización de nuevos proyectos.

Gráfico 3
Participación de Hidroeléctricas en la Capacidad Instalada SIC
(Porcentaje)



Fuente: CDEC-SIC.

Gráfico 4
Precios internacionales de los combustibles
(US$/barril, US$/ton, US$/mmbtu)



Fuente: British Petroleum 2014.

Una de las primeras medidas que realizó el Gobierno de la Presidenta Bachelet fue elaborar una Agenda de Energía que sirviera de hoja de ruta para construir y ejecutar una política energética de largo plazo. Esta Agenda fue presentada el 15 de mayo de 2014 y busca enfrentar el déficit de infraestructura energética acumulado en los últimos años y destrabar cuellos de botellas que impiden la materialización de proyectos. Asimismo, busca que el suministro de energía en el país sea seguro, eficiente, con precios razonables y que aproveche los recursos renovables en forma sustentable. Los objetivos y metas específicas de la Agenda son:

(1) Reducir los costos marginales de electricidad durante este periodo de Gobierno en 30% en el SIC.

(2) Reducir en 25% los precios de las licitaciones de suministro eléctrico de la próxima década para hogares.

(3) Levantar las barreras existentes para las Energías Renovables No Convencionales (ERNC), cumpliendo la meta de 20% de inyección de ERNC en el sistema eléctrico a 2025, conforme a la ley vigente.

(4) Fomentar el uso eficiente de la energía, estableciendo una meta de ahorro de 20% en 2025.

(5) Diseñar un Mecanismo de Estabilización de Precios de los Combustibles (Mepco) con el fin de reducir la volatilidad de precios.

(6) Transformar a ENAP en una empresa robusta de forma que sea un actor sólido y con protagonismo en los desafíos energéticos del país y

(7) Desarrollar a 2015 una política energética de largo plazo, validada por la sociedad chilena mediante un proceso participativo y regional.

Para lograr estos objetivos y con el fin de avanzar hacia un cambio de paradigma en energía, las medidas definidas en la Agenda Energética se enmarcan en 7 ejes:

- Un nuevo rol del Estado.
- Reducción de los precios de la energía, con mayor competencia, eficiencia y diversificación en el mercado energético.
- Desarrollo de recursos energéticos propios.
- Conectividad para el desarrollo energético.
- Un sector energético eficiente y que gestiona el consumo.
- Impulso a la inversión en infraestructura energética
- Participación ciudadana y ordenamiento territorial.

Es fundamental tener una mirada de Estado para enfrentar los desafíos que tiene el sector energético. Como cualquier proceso transformador, debe hacerse en conjunto con la sociedad y de manera transparente y participativa. El problema energético dejó de ser puramente técnico. Es por esto que se instauró un Proceso de Planificación Participativa para la Política Energética de largo plazo - Energía 2050. El objetivo es construir una visión compartida para el desarrollo del sector con la validación social, política y técnica requerida para transformarse en la política energética de Estado que Chile necesita.

Energía 2050 es un proceso histórico por su carácter participativo, que a lo largo de sus 18 meses de duración contempla diversas instancias de discusión, incluyendo un Comité Consultivo de carácter estratégico compuesto por actores clave del sector; una serie de grupos de trabajo temáticos de carácter técnico; talleres regionales y, siguiendo las recomendaciones de la OCDE, una plataforma virtual para convocar una participación ciudadana amplia.

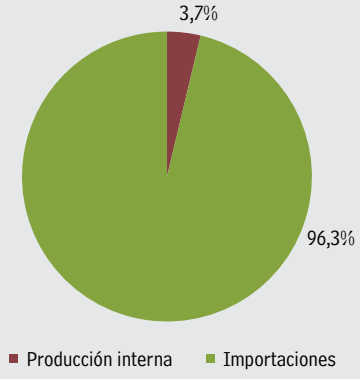
RECUADRO 3.2:

Mecanismo de Estabilización de Precios de los Combustibles (Mepco)

1. Precios de los Combustibles en Chile

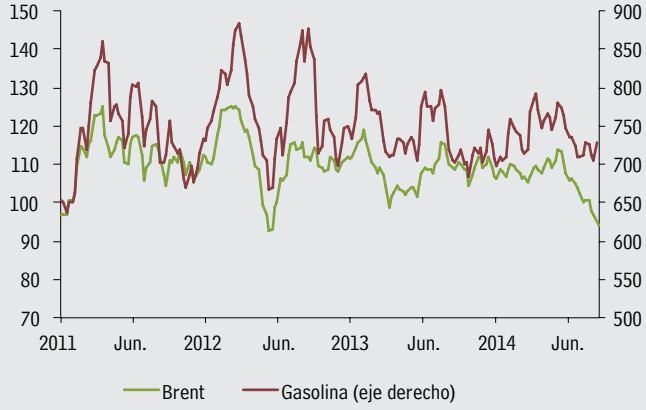
Chile no es un país autónomo en materia de energía, ya que importa la mayoría de los combustibles que se utilizan internamente, ya sea como insumos para la refinación doméstica o como producto final derivado del petróleo (Gráfico 1). Históricamente, los precios de estos productos han tenido una alta volatilidad en los mercados internacionales, mostrando en su comportamiento bruscas oscilaciones y cambios en sus niveles de tendencia (Gráfico 2).

Gráfico 1
Procedencia del petróleo
(Porcentaje)



Fuente: Ministerio de Energía, Balance Energético 2012.

Gráfico 2
Precio internacional del petróleo y la gasolina
(US$ el barril, US$ el m3)



Fuente: Bloomberg.

Esta dependencia de los mercados internacionales hace que los consumidores nacionales de combustibles estén expuestos a una alta volatilidad en los precios que pagan por estos productos, lo que incide de manera directa en la proporción de sus ingresos que destinan al consumo de combustibles.

Un análisis del comportamiento de los precios de los combustibles revela que sus fluctuaciones tienen componentes transitorios y otros permanentes. Los mecanismos de estabilización que se han implementado en el país buscan evitar que los hogares se vean enfrentados a una volatilidad excesiva de precios cuando hay cambios transitorios, los que pueden revertirse al cabo de algunos días o semanas, y permitir que se ajusten de manera gradual cuando se producen cambios más persistentes.

2. Evaluación de los Mecanismos de Estabilización Anteriores

En los últimos 25 años han existido tres mecanismos de estabilización de precios de combustibles. En 1991 se creó el Fondo de Estabilización de los Precios del Petróleo (FEPP), con el fin de atenuar los efectos de las alzas en los precios de combustibles derivadas de la Guerra del Golfo. Este fondo operó hasta 2005, cuando fue reemplazado por el Fondo de Estabilización de Precios de Combustibles (Fepco), creado en respuesta a los efectos del huracán Katrina sobre los precios de las gasolinas, cuyas alzas no pudieron ser acotadas por el FEPP. Ambos fondos establecían un mecanismo de estabilización de precios a partir de una banda en torno a un precio de referencia, que tenía un ancho de ±12,5% en el caso del FEPP y de ±5% en el caso del Fepco. Estos porcentajes definían el piso y el techo de la banda en torno a un precio de referencia. La banda operaba entregando subsidios a los precios locales de los combustibles cada vez que el precio de paridad -es decir, el costo alternativo de importar por parte de los agentes locales- excedía el techo de la banda, mientras que cobraba impuestos si dicho precio era menor al piso de la banda. Estos mecanismos otorgaban estabilización de precios a gasolina automotriz, petróleo diésel y gas vehicular, entre otros.

Una de las principales falencias que mostraron estos fondos como instrumento de estabilización, fue que ante cambios significativos en los precios internacionales, no contaron con recursos suficientes para hacer frente a las fluctuaciones de precios. Este fue el caso del FEPP que, por ejemplo, durante el episodio del huracán Katrina contaba con muy pocos recursos y fue escasa la capacidad de protección que entregó, dejando a los hogares expuestos a importantes alzas de precios. En el caso del Fepco, la autoridad económica suplementó el fondo de manera oportuna en tres ocasiones, logrando evitar alzas de precios significativas.

Un problema que enfrentó el Fepco fue no haber podido evitar que los subsidios beneficiaran a dueños de grandes entidades consumidoras de combustibles. La cobertura entregada a estos consumidores, que están exentos del pago del Impuesto Específico a los Combustibles (IEC), y que además son capaces de cubrirse por sí mismos, generó un alto costo fiscal. Esto porque el subsidio disminuía el precio a público, independiente del uso que se le diera al combustible. Por esto, es muy importante focalizar la protección que otorgan los mecanismos hacia los contribuyentes del IEC debido a que son ellos los que internalizan, en los precios que pagan, las externalidades de congestión, contaminación y otras.

En junio de 2010, el Fepco terminó su vigencia. Así, en febrero de 2011, se introdujo el Sistema de Protección a los Contribuyentes (Sipco) para hacer frente a las fuertes alzas de los precios internacionales de los combustibles, en remplazo del Fepco. Al igual que los fondos de estabilización que le precedieron, este sistema establecía una regla para acotar los cambios en los precios mayoristas de los combustibles sobre la base de una banda de precios que operó de la misma manera que las anteriores. Sin embargo, a diferencia de los fondos anteriores, para garantizar que el precio mayorista se ubicara dentro de la banda, el Sipco operó a través de incrementos y rebajas al IEC, lo que permitió focalizar la protección sólo en los contribuyentes de este impuesto.

En su diseño original, el Sipco amplió el ancho de la banda respecto de la existente en Fepco (a ±12,5%) y limitó la discrecionalidad del gobierno para ajustar los valores de los parámetros que definían el precio de referencia intermedio. Dada la poca protección que el diseño original entregaba a los consumidores, en septiembre de 2012 se estableció una reducción transitoria en el ancho de la banda (a ±10%) y se incrementó el grado de discrecionalidad del gobierno para ajustar los parámetros de la banda del Sipco.

Durante su periodo de operación, el Sipco entregó cobertura para las gasolinas alrededor de 21% de las semanas. A pesar de lo anterior, la gasolina de 93 octanos registró alzas máximas semanales en torno a $ 30 por litro, mientras que su volatilidad, medida por la desviación estándar, fue cercana a $ 10 por litro, levemente inferior a la que se ha-

bría observado sin el mecanismo ($ 11,4 por litro). Durante el periodo de vigencia del "segundo Sipco", la volatilidad de los precios de los combustibles fue cercana a $ 10,5 por litro, cifra no muy distinta a la que hubiesen tenido sin este mecanismo ($ 11,6 por litro).

En conclusión, este mecanismo no logró entregar una protección efectiva a los consumidores ante cambios bruscos en los precios de los combustibles. Por un lado, al operar por medio de una banda en dólares, no lograba proteger a los consumidores respecto de los precios que efectivamente pagan internamente, dado que éstos están expresados en pesos. Por el otro, la banda del Sipco era muy ancha (±12,5% y, transitoriamente, hasta el 30 de junio del 2014, ±10%), con lo que dados los precios actuales de las gasolinas, este ancho de banda habría permitido alzas sustanciales sin que operara el mecanismo de protección.

3. Mecanismo de Estabilización de Precios de los Combustibles (Mepco)

El Mecanismo de Estabilización de los Precios de los Combustibles (Mepco) fue creado por la Ley N°20.765, publicada el 9 de julio de 2014, con el fin de establecer un mecanismo de estabilización de los precios internos de venta de la gasolina automotriz, del petróleo diésel, del gas licuado de petróleo y del gas natural comprimidos, estos últimos de consumo vehicular. Dicho mecanismo opera a través de incrementos y rebajas del IEC, según lo establecido en el Decreto Supremo N° 1119, de 2014, del Ministerio de Hacienda, que aprueba el reglamento para la aplicación del Mepco.

El mecanismo, al igual que los anteriores, opera a través de una banda móvil, esta vez con un ancho de ±5%, cuyo centro se calcula como un promedio móvil de rezagos y adelantos (precios futuros) en los precios de los combustibles. La diferencia de este mecanismo con los anteriores es que la banda propuesta se define directamente sobre los precios en pesos, otorgándole protección a los consumidores ante cambios en el valor que efectivamente pagan en el mercado interno.

Como una manera de evitar que se produzcan cambios importantes en los precios de los combustibles por encontrarse dentro de la banda, se introduce un criterio adicional para estabilizarlos cuando éstos están dentro de ella. En concreto, se limita que los cambios en pesos en una semana no superen las 0,12 UTM por metro cúbico (en torno a $ 5,1 por litro con los valores de la UTM al cierre de este informe).

Para limitar los movimientos de precios de combustibles el Mepco considera ajustes al alza o a la baja en el Impuesto Específico a los Combustibles (IEC), de manera similar a como operaba el Sipco. En la práctica, esto implica estar dispuestos a reducir incluso por un periodo prolongado el IEC de manera de contener las alzas de precios. En el caso de las gasolinas, el Mepco, al igual que todos los sistemas de estabilización anteriores, utiliza como referencia el precio de la gasolina de 93 octanos para definir los cambios en el IEC. Esto, por tratarse de la gasolina de mayor consumo a nivel nacional. De acuerdo con la información de la Superintendencia de Electricidad y Combustibles (SEC), más del 50% de las ventas de gasolinas corresponden a gasolina de 93 octanos. De esta manera, el Mepco garantiza que la gasolina de mayor venta en el país no fluctúe más de 0,12 UTM por m^3 en cada semana. De todas formas, los cambios en el IEC se aplican a todas las gasolinas vendidas en el país, por lo que el mecanismo las protege a todas. Se está estudiando incluir como referencia adicional la gasolina de 97 octanos para gatillar ajustes en el IEC.

Se incluye una cláusula de escape que especifica un gasto fiscal máximo, definido como la diferencia entre la recaudación normal (manteniendo el IEC en su nivel base, definido en la Ley N° 18.502) y la recaudación efectiva generada con la operación del Mepco. Este gasto fiscal máximo se establece en US$ 500 millones, y una vez que se alcanza ese monto, el IEC converge de manera gradual a su nivel base, de manera que en un plazo de 12 semanas el costo adicional no supere US$ 100 millones.

RECUADRO 3.3:

Capitalización de Codelco

Debido a la importancia que tiene la Corporación Nacional del Cobre de Chile (Codelco) para el país, se hace necesario reposicionarla como una empresa líder en el mundo, para así asegurar su proyección en las próximas décadas. A comienzos de 2014 presentó su Plan de Negocios y Desarrollo (PND) para el periodo 2014 – 2018, que contempla el desarrollo de proyectos por un total de US$ 23.500 millones. Para financiar este PND, se envió un proyecto de ley al Congreso Nacional que permite su capitalización por parte del Estado, en un monto de hasta US$ 4.000 millones, sujeto a evaluaciones anuales de avance en el PND.

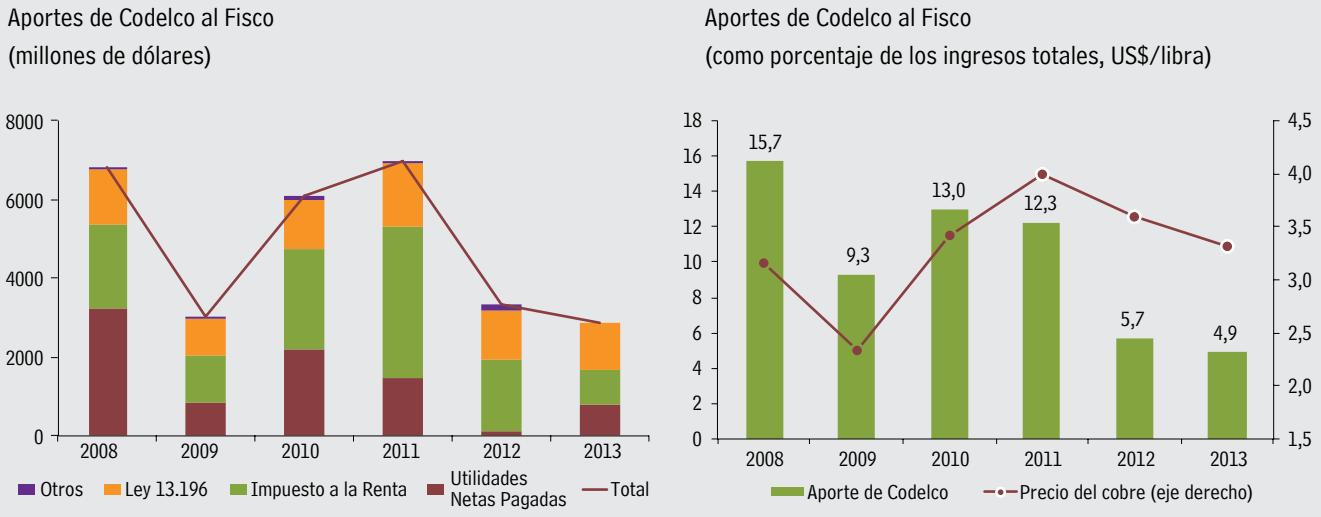
1. Codelco y su Importancia para el Fisco

Codelco es el principal productor de cobre del mundo, sitial que mantuvo durante 2013 al alcanzar una producción de 1.792.000 toneladas métricas finas.

La cuprera estatal posee cerca del 9% de las reservas mundiales del metal rojo. Sin embargo, en los últimos años su posición de liderazgo en la industria del cobre se ha visto afectada, entre otros factores, por una disminución general de la ley del mineral tratado, lo que ha implicado una merma en los niveles de producción.

El aporte de Codelco al Fisco ha contribuido de manera importante al desarrollo del país, al dotar al Estado de recursos para financiar el gasto fiscal. En 2013 aportó US$ 2.856 millones que representaron el 5% de los ingresos totales del Gobierno. Adicionalmente, desde 2008 la empresa ha aportado a las arcas fiscales más de US$ 29.000 millones (Gráfico 1).

Gráfico 1: Aportes de Codelco al Fisco



Fuentes: Codelco, Dipres y Bloomberg.

2. Plan de Negocios y Desarrollo de Codelco

El Plan de Negocios y Desarrollo 2014 (PND 2014) elaborado por Codelco presenta una visión de la empresa para los próximos años, basada fundamentalmente en la ejecución de proyectos estructurales, cuya finalidad es extender la vida de sus actuales yacimientos y aumentar los niveles de producción en nuevas faenas. La ejecución de estos proyectos afectará a toda la estructura de la empresa, su nivel productivo y su competitividad.

Los proyectos estructurales mineros considerados en el PND 2014, cuya ejecución es prioritaria, incluyen Chuquicamata Subterránea; Ministro Hales (que está en su puesta en marcha); Nueva Andina Fase II; Nuevo Sistema Chancado Primario Andina; Nuevo Nivel Mina El Teniente; Explotación Sulfuros Radomiro Tomic – Fase II; y Rajo Inca de El Salvador. La concreción de estos proyectos es una condición necesaria para asegurar la sustentabilidad de Codelco y aprovechar el enorme potencial de valor de los yacimientos en operación.

En la actualidad, tal como se deriva del PND 2014, los requerimientos de inversión para el quinquenio 2014-2018 alcanzan US$ 23.500 millones aproximadamente (Cuadro 1). La Corporación ha propuesto que las fuentes de financiamiento de estas inversiones sean principalmente recursos propios provenientes de depreciación, impuestos diferidos, deuda de la empresa y la capitalización por hasta US$ 4.000 millones. Esta última fuente se constituiría sobre la base de aportes adicionales de capital y una parte de las propias utilidades de la empresa.

Cuadro 1
Proyectos de Inversión PND 2014
(Millones de dólares, base caja)

	2014	2015	2016	2017	2018	Total Quinquenio
Proyectos Estructurales	1.306	1.683	3.100	3.283	2.893	12.265
Otros Proyectos	1.762	2.269	1.770	1.155	969	7.925
Gastos Diferidos	952	589	509	453	286	2.789
Aporte a Sociedades	152	329	60	12	10	563
Total	**4.172**	**4.870**	**5.439**	**4.903**	**4.158**	**23.542**

Fuente: Codelco.

3. Contenido del Proyecto de Ley

El Proyecto de Ley, ingresado al Congreso el 25 de agosto de 2014, contempla por una parte una inyección de capital extraordinaria a la Corporación Nacional del Cobre de Chile (Codelco) por hasta US$ 3.000 millones. Faculta al Tesoro Público para contraer obligaciones hasta por US$ 3.000 millones, o su equivalente en otras monedas, con el objetivo de financiar las obligaciones que deba asumir respecto del aporte de capital a Codelco. Para esto, el Tesoro Público podrá emitir y colocar bonos y otros documentos en moneda nacional o extranjera, en el país o en el exterior, los que por concepto de endeudamiento se incluirán en los Ingresos Generales de la Nación.

Para complementar el aporte fiscal directo incluido en el Proyecto de Ley, el Gobierno podrá autorizar a que se reinvierta una parte de las utilidades que anualmente genere la empresa, de modo de completar un aporte máximo adicional al antes señalado de US$ 1.000 millones en el periodo 2014-2018. De estos US$ 1.000

millones mencionados, US$ 200 millones ya fueron autorizados para capitalizarlos mediante Decreto Exento N°184, del Ministerio de Hacienda, del 27 de junio de 2014.

Con la fórmula propuesta se garantiza no sólo el financiamiento estable y equilibrado de la empresa estatal, sino que además se evita su sobre endeudamiento, situación que perjudicaría sus posibilidades de obtener el resto del financiamiento a tasas convenientes para el interés general del país.

El proyecto contempla además un mecanismo de rendición de cuentas o control de gestión de estos recursos, que apunta a hacer compatibles los aportes que realice el Fisco con las necesidades y avances de la empresa. Para esto se establece la obligación de presentar anualmente y hasta 2018 a la junta de accionistas un informe que dé cuenta del estado de avance del Plan de Negocios y Desarrollo de 2014. En este informe deberá detallarse, a lo menos, el avance de las inversiones contenidas en dicho Plan al término del año anterior, incluyendo su ejecución financiera, el detalle de los principales componentes de su ejecución y el financiamiento utilizado. Este informe servirá de base para la determinación de los montos del aporte de capital a traspasar a la empresa y las utilidades que ésta conservará para la formación de capital y reservas.

Al cierre de este informe, el proyecto de ley había sido despachado por la Cámara de Diputados al Senado para inciar su segundo trámite constitucional.

CAPÍTULO 3

Notas

1. El país que lo sucede es Perú que, en promedio para el mismo periodo, tuvo una participación de 8%.

2. En el ranking del WEF, Chile ocupa el puesto 19 en eficiencia gubernamental a nivel mundial, siendo ésta la mejor dimensión evaluada (ver "The Global Competitiveness Index 2014-2015: Country Profile Highlights" del World Economic Forum). En un estudio comparativo sobre países emergentes Chile ocupa el puesto número cinco en términos de eficiencia en el uso de los recursos públicos (ver Afonso et al., 2006).

3. Chile ocupa el puesto 22 del ranking mundial de transparencia (ver "The Corruption Perceptions Index 2013" de Transparency International).

CAPÍTULO 4

La Reforma Tributaria: Mucho Más que un Cambio Impositivo

Una de las tres reformas estructurales propuestas en el Programa de Gobierno de la Presidenta Michelle Bachelet fue la Reforma Tributaria. Ésta permitirá, entre otras materias, financiar con recursos permanentes los nuevos gastos permanentes comprometidos que conllevarán la Reforma Educacional, el fortalecimiento de la salud pública y otras materias del ámbito de la protección social.

El proyecto de ley de la Reforma Tributaria fue firmado a los veinte días de iniciado el Gobierno y empezó a tramitarse el 1 de abril de 2014 en la Comisión de Hacienda de la Cámara de Diputados, dándose así cumplimiento a una de las 56 medidas comprometidas para los primeros 100 días de Gobierno.

Al cabo de poco más de cinco meses de tramitación legislativa, la Reforma Tributaria fue aprobada por el Congreso Nacional con un apoyo mayoritario, tanto en el Senado como en la Cámara de Diputados, lo que fue posible por el amplio acuerdo político que selló el protocolo suscrito el 8 de julio por todos los integrantes de la Comisión de Hacienda del Senado. La ley N° 20.780 publicada en el Diario Oficial el 29 de septiembre de 2014 se erige como el cambio más significativo en esta área de los últimos 30 años.

Los principales objetivos de la Reforma Tributaria son:

1. Aumentar la carga tributaria en 3,02% del PIB para financiar, con ingresos permanentes los gastos permanentes de la Reforma Educacional, de otras políticas del ámbito de la protección social y reducir el déficit estructural en las cuentas fiscales.

2. Avanzar en equidad tributaria, mejorando la distribución del ingreso.

3. Introducir nuevos y más eficientes mecanismos de incentivos al ahorro e inversión.

4. Velar porque se pague lo que corresponda de acuerdo a las leyes vigentes, avanzando en medidas que disminuyan la evasión y la elusión.

Hoy existe en Chile un amplio acuerdo ciudadano sobre la necesidad de cambios profundos, que promuevan la inclusión social y permitan avanzar en crecimiento y equidad. Esta reforma es un gran paso hacia la construcción de un Chile más justo e inclusivo, por cuanto permite que el Estado cuente con recursos para ampliar los derechos sociales, como educación, salud y protección social.

La magnitud de esta reforma, tanto en términos de recaudación como por los profundos cambios que introduce al sistema tributario, la convierten en una reforma estructural e histórica.

Las modificaciones que esta reforma introduce al Impuesto a la Renta, tanto en su diseño como en lo que recauda, así como la nueva forma de enfrentar la evasión y la elusión contribuyen de manera sustantiva a mejorar la distribución del ingreso, haciendo más progresivo el sistema tributario. El nuevo Impuesto a la Renta y las medidas anti evasión y elusión representan el 66% de la recaudación de esta reforma (en torno al 2% del PIB), lo que hace evidentes sus importantes efectos distributivos, que comenzarán a visualizarse de manera más nítida una vez que se alcance el régimen permanente en 2018.

Por último, esta reforma también innova y nos acerca a las mejores prácticas internacionales en términos de utilizar impuestos para hacer frente a externalidades que afectan a la salud pública y el medioambiente.

Todo lo anterior hace imprescindible una implementación gradual. Por ejemplo, las modificaciones al Impuesto a la Renta se irán introduciendo de manera paulatina, hasta llegar al régimen permanente el año tributario 2018.

Durante el proceso legislativo muchos actores expresaron sus puntos de vista respecto del proyecto. Hubo más de 140 audiencias durante la tramitación, tanto en la Cámara de Diputados como en

el Senado. Esta amplia discusión permitió enriquecer el proyecto original manteniendo sus objetivos y construir el escenario adecuado para generar un acuerdo transversal y un apoyo mayoritario en su aprobación final.

Este acuerdo político amplio es fundamental porque garantiza la perdurabilidad en el largo plazo de esta reforma estructural, lo que es clave para dar certidumbre a los agentes económicos. La Reforma Tributaria nos sitúa en un nuevo horizonte en el que Chile crece, crea riqueza y la reparte de manera más equitativa. Es la primera reforma estructural comprometida por el Programa de Gobierno de la Presidenta Michelle Bachelet para lograr un país más integrado, más dinámico, más emprendedor e innovador. Además, esta reforma señala un camino de diálogo y entendimiento para concretar las transformaciones que la ciudadanía demanda.

4.1 El Contexto Económico de la Reforma Tributaria

Chile ha crecido de manera sostenida y a tasas elevadas desde hace más de dos décadas, lo que le ha permitido aumentar el ingreso per cápita de manera significativa. Esta expansión del PIB ha permitido una serie de logros en materias sociales, siendo uno de los más importantes la reducción sistemática de la pobreza. Es previsible que en algunos años más el PIB per cápita sea similar al que ostentan hoy algunos países del grupo de economías desarrolladas o de altos ingresos, como Portugal o la República Checa.

Sin embargo, a pesar del elevado crecimiento y de los importantes logros sociales alcanzados el país sigue presentando niveles de desigualdad extremadamente elevados, por lo que es imperativo dar pasos para avanzar rápida y decididamente en esta materia. Para ser un país desarrollado no basta con registrar los niveles de ingreso que muestran quienes ya alcanzaron ese estadio, también hay que dejar de encabezar el ranking de desigualdad. A su vez, avanzar en equidad es un requisito para sostener un crecimiento dinámico y estable (Capítulo 2).

Tanto la experiencia de Chile como la de países desarrollados evidencian que a medida que las economías crecen sus ciudadanos demandan más y mejores bienes y servicios públicos, cuya provisión responsable debe ser financiada de manera sostenible. En este contexto, la Reforma Tributaria es un instrumento fundamental, por cuanto aporta los recursos necesarios para financiar de manera sustentable las reformas estructurales comprometidas en el Programa de este Gobierno, requeridas para avanzar hacia un crecimiento inclusivo. Todo esto, preservando uno de los sellos característicos de la conducción macroeconómica de Chile en las últimas décadas: la seriedad en el manejo de las finanzas públicas. De esta manera, esta reforma contribuye a la gobernabilidad del crecimiento.

4.2 Reforma Tributaria, Inversión y Crecimiento

El efecto de los cambios impositivos sobre la inversión y el crecimiento de los países ha sido materia de un intenso debate. Algunos autores sostienen que alzas impositivas afectan negativamente el crecimiento por cuanto desestimulan la inversión. Sin embargo, una amplia literatura muestra que políticas redistributivas –vía impuestos, entre otras- pueden aumentar y sostener en el tiempo el crecimiento económico. De hecho, los datos reflejan que los países con niveles de ingreso más elevados también son los que presentan cargas tributarias más altas (Gráfico 4.1).

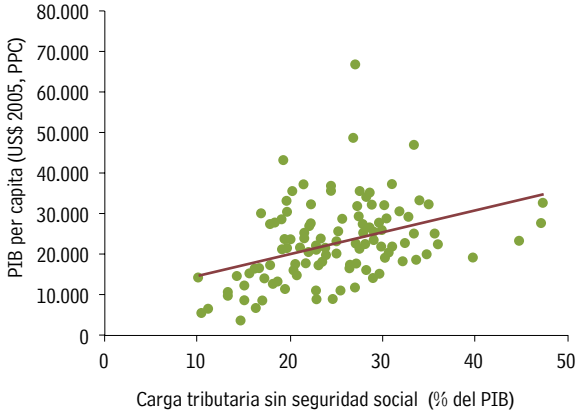
Las dificultades que reviste evaluar la forma en que los impuestos afectan a la inversión y al crecimiento se asocian a un conjunto de ámbitos: al punto de partida de los países -con cargas tributarias bajas versus elevadas-, el tipo de impuestos considera-

dos, el tipo de gasto público que se financie con los impuestos, la fase del ciclo económico, la doble causalidad entre las variables fiscales (impuestos y gasto público) y crecimiento, y la transitoriedad de las medidas, entre otras.

Por ejemplo, incrementar las tasas marginales de impuestos a las personas de bajos ingresos no es comparable con cerrar los mecanismos que permiten la elusión a personas de altos ingresos. Tampoco es equivalente incrementar impuestos para efectuar transferencias monetarias incondicionales con hacerlo para financiar gastos o inversión en educación.

Gráfico 4.1

Carga Tributaria y PIB Per Cápita Países OCDE
(Décadas de los 70, 80, 90 y 2000)



Fuente: OCDE.

Nota: Cada punto corresponde al promedio en una década del PIB per cápita y la carga tributaria de un país particular.

Estudios empíricos sobre la relación entre impuestos e inversión en Chile muestran que alzas impositivas pueden afectar la inversión de las empresas más pequeñas o que tienen dificultades en el acceso al financiamiento. Sin embargo, también muestran que los impactos sobre las empresas grandes son prácticamente nulos. Estos estudios en general utilizan datos de los 80 y los 90, cuando la profundidad del mercado financiero era menor que la actual, por lo que los efectos de los impuestos en la liquidez de las empresas podían ser más relevantes. Por lo mismo, conforme la profundidad del mercado financiero del país ha aumentado, los efectos de cambios impositivos en la inversión han disminuido.

Para evaluar cómo los cambios impositivos afectan el crecimiento de un país es importante considerar no sólo los impuestos, sino también cómo incide el gasto público que se financia con ellos. En un importante conjunto de trabajos se encuentra una relación positiva entre gasto público –financiado con impuestos— y crecimiento, o entre políticas redistributivas y crecimiento (Capítulo 2). Las investigaciones que consignan efectos del gasto público en el crecimiento enfatizan que en general el tipo de gasto público financiado con impuestos que favorece el crecimiento es el que se orienta a inversión en educación o infraestructura.

4.3 Características del Sistema Impositivo Chileno Pre Reforma Tributaria

Las bases del sistema impositivo chileno previo a la vigencia de la Reforma Tributaria se originan en la Reforma Tributaria de 1984 y en las modificaciones introducidas con la reforma de 1990. En la primera se estableció, entre otras cosas, un sistema integrado de Impuesto a la Renta, mientras que en la segunda se reinstauró la base devengada para la tributación de primera categoría que pagan las empresas y se aumentó la tasa de este impuesto[2].

El sistema de impuesto a la renta integrado, con tasas marginales crecientes puede llegar a ser un sistema de tributación más progresivo que un sistema desintegrado, donde la tributación de empresas y personas está completamente separada. En el sistema integrado el impuesto que pagan las empresas (Primera Categoría) es un crédito para el impuesto final de las personas, que es el Impuesto Global Complementario o el Impuesto Adicional, en el caso de los contribuyentes no residentes en el país. Dado que el Impuesto Global Complementario posee tasas mar-

ginales crecientes, las tasas efectivas que pagan las personas naturales también son crecientes en sus niveles de ingreso. La tasa de Primera Categoría partió en niveles de 10%, fue reducida hasta 0% en 1989 y luego fue aumentada a lo largo de los años hasta 20% en 2010. La tasa máxima del Impuesto Global Complementario, en cambio, se redujo desde 58% hasta 40% en el mismo periodo.

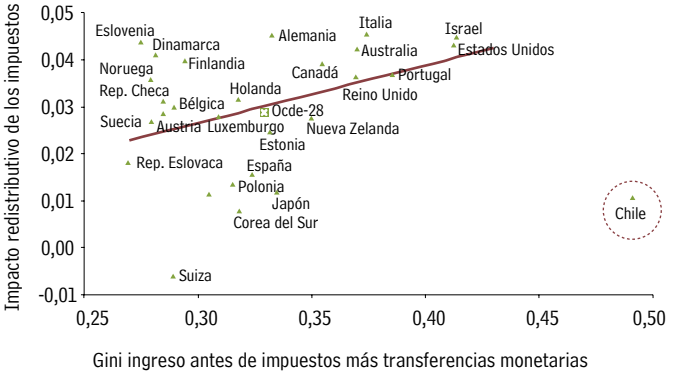
Como mecanismo de incentivo al ahorro, la reforma de 1984 contempló que para definir la renta tributable de las personas se debían considerar sólo las utilidades no invertidas en el período[3]. A diferencia de las utilidades retiradas para el consumo, las utilidades reinvertidas sólo pagaban el impuesto de Primera Categoría en el periodo en que se percibían o devengaban, difiriéndose indefinidamente el Impuesto a la Renta a nivel de los dueños. Como mecanismo de control de aquellas utilidades que no habían sido distribuidas a sus propietarios, socios o accionistas, se creó un registro llamado Fondo de Utilidades Tributables (FUT). Si bien en sus orígenes este mecanismo de diferimiento de pago de impuestos y registro constituyó una herramienta para incentivar el ahorro y la inversión, con el paso del tiempo generó una gran inequidad y abrió importantes espacios de elusión.

Al aplicarse el diferimiento sólo a las utilidades empresariales, el sistema tributario generaba de facto una diferencia en las tasas de tributación en las rentas del capital y del trabajo. A pesar de que el impuesto final, Global Complementario o Adicional, era el mismo para las rentas del capital o trabajo, el diferimiento de impuesto en las empresas implicaba que los ingresos provenientes de la rentas del capital pudieran pagar, en un periodo determinado, sólo el impuesto de Primera Categoría, mientras que toda la renta del trabajo pagaba el impuesto final. Dado el importante diferencial entre la tasa del impuesto al capital y las tasas del Impuesto Global Complementario, esto implicaba un sistema tributario altamente inequitativo en términos horizontales.

En términos más generales, el régimen tributario chileno antes de la Reforma Tributaria contribuía muy poco o nada a mejorar la distribución del ingreso. En comparación a los otros países de la OCDE, se observa que Chile es un *outlier* en términos de la relación entre la equidad y la contribución del sistema tributario a la misma. Los datos muestran que, en general, a mayor inequidad en la distribución de los ingresos antes de impuestos, mayor es la corrección que hace el sistema tributario. Así, por ejemplo, Alemania tiene un coeficiente de Gini de ingresos disponibles incluyendo transferencias monetarias de 0,33, que se reduce a 0,29 cuando se calcula considerando el ingreso luego del pago de impuestos. Es decir, los impuestos contribuyen a reducir la inequidad en más de 10%. Chile, por el contrario, aparece con una alta inequidad, con un Gini por ingresos antes de impuestos que apenas baja luego de considerar el ingreso después del pago de impuestos (Gráfico 4.2)[4].

Gráfico 4.2

Distribución del Ingreso e Impacto Distributivo de los Impuestos



Fuente: OCDE (2012).

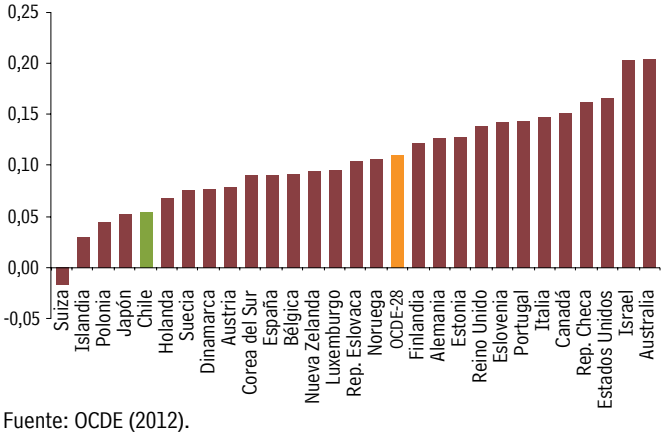
Nota: El impacto redistributivo de los impuestos se mide como la diferencia entre el coeficiente de concentración del ingreso disponible incluyendo transferencias, pero antes de impuestos, y el que se obtiene a partir del ingreso disponible luego del pago de impuestos.

Una métrica alternativa construida por la OCDE es el índice de progresividad de los impuestos (OCDE, 2012), que compara la concentración del pago de los impuestos vis-a-vis la concentración de los ingresos. De acuerdo con este índice, Chile

también aparece como uno de los países con menor progresividad en su sistema tributario (Gráfico 4.3).

Gráfico 4.3

Índice de Progresividad de los Impuestos



Fuente: OCDE (2012).

Nota: El índice de progresividad de los impuestos personales es el índice de Kakwani, que se calcula como el coeficiente de concentración de los impuestos personales menos el coeficiente de concentración del ingreso después de transferencias, pero antes de impuestos.

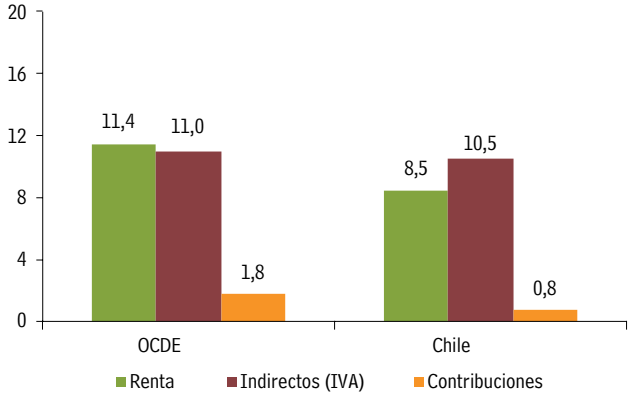
Una de las razones por las que el sistema tributario en Chile contribuye poco o nada a la equidad es la alta importancia de los impuestos indirectos, típicamente el Impuesto al Valor Agregado (IVA), y la baja participación de los impuestos directos (Impuesto a la Renta). Mientras que en los países de la OCDE los impuestos a la renta representan sobre 11% del PIB, en Chile corresponden sólo al 8,5% del PIB (Gráfico 4.4)[5]. A esto se agrega la inequidad horizontal del Impuesto a la Renta por los diferenciales de tasa entre las rentas del capital y las del trabajo mencionados anteriormente.

Los impuestos indirectos que gravan el gasto o consumo de las personas, especialmente a través del IVA, tienen la ventaja que no reducen los incentivos al ahorro y la inversión y son fáciles de recaudar. Sin embargo, estos impuestos no son progresivos porque dado que las familias con menores recursos gastan una fracción mayor de su ingreso en los mismos, los impuestos indirectos tienden a tener un impacto mucho mayor sobre estos grupos. En el caso de Chile se aprecia que en los primeros deciles de la distribución del ingreso la carga tributaria de los impuestos indirectos es sustancialmente superior a la carga de estos impuestos en deciles más ricos (Gráfico 4.5)[6].

Gráfico 4.4

Estructura Tributaria de Chile versus Países OCDE

(Como porcentaje del PIB)



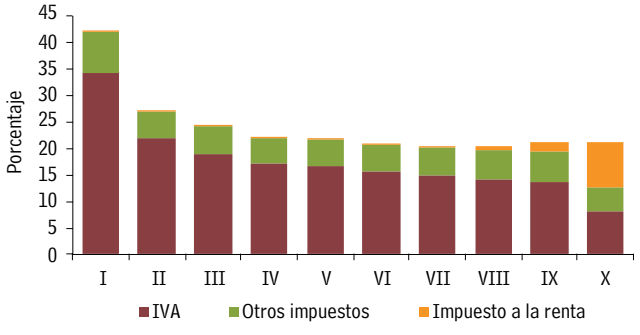
Fuente: OCDE.

Nota: Por disponibilidad de datos, se utiliza información de 2011. La carga tributaria excluye seguridad social.

Gráfico 4.5

Carga Tributaria por Decil de Ingreso Material por Hogar

(Porcentaje del ingreso por decil año 2003)



Fuente: Cantallops et al. (2007).

Nota: La carga tributaria por decil de ingreso se define como el cociente entre los impuestos pagados por decil y el ingreso Haig-Simons (H-S) obtenido por cada decil. El ingreso H-S de una persona se obtiene del cambio en el valor de su patrimonio entre el comienzo y el final del año más el consumo anual. El ingreso material corresponde simplemente a los ingresos en efectivo más los ingresos en especies valorables (autoconsumo y remuneración en especie).

4.4 Objetivos de la Reforma Tributaria

La Reforma Tributaria se planteó cuatro objetivos. El primero, aumentar la carga tributaria para financiar con ingresos permanentes gastos permanentes del Gobierno, los que se relacionan con la Reforma Educacional y con otras políticas del ámbito de la protección social. Con estos recursos se contempla igualmente reducir el déficit estructural del Gobierno Central heredado del gobierno anterior, el que se proyecta en 0,9% del PIB en 2014. De esta manera, se procurará que al término del mandato de este Gobierno, en 2018, las cuentas públicas estén estructuralmente balanceadas. El segundo, es contribuir a mejorar la distribución del ingreso, disminuyendo la brecha entre el impuesto al capital y al trabajo, para así avanzar en equidad tributaria. El tercer objetivo es introducir nuevos y más eficientes mecanismos de incentivo al ahorro y la inversión. Y el cuarto, implementar medidas que disminuyan la evasión y la elusión.

Los objetivos planteados por la Reforma Tributaria refuerzan la responsabilidad y disciplina de las finanzas públicas en Chile. Una política fiscal responsable asegura que los compromisos en materia de gasto público que generen desembolsos permanentes por parte del Estado sean financiados con recursos permanentes, como es el caso de los gastos que se comprometerán con la Reforma Educacional, algunos de cuyos proyectos actualmente se tramitan en el Congreso.

El compromiso de destinar una fracción de los recursos de la Reforma Tributaria a aumentar el ahorro público, de manera de reducir el déficit estructural del Gobierno, también habla de una política fiscal responsable.

El manejo de las finanzas públicas bajo esta lógica ha sido fundamental para que el país mantenga una posición financiera sólida. La Regla del Balance Estructural le ha dado credibilidad a la política fiscal, permitiendo que operen de manera efectiva los estabilizadores automáticos cuando la coyuntura lo requiere. Esta regla también le ha permitido al Fisco acumular importantes activos financieros que le generan holguras para financiar el gasto ante situaciones cíclicas que así lo ameriten. Estos elementos dan estabilidad macroeconómica al país y permiten que su riesgo externo sea bajo, lo que se traspasa al costo de financiamiento internacional de las empresas. La meta de recaudación en régimen del conjunto de las medidas de la Reforma Tributaria es 3,02% del PIB, en torno a U$ 8.300 millones. De ese total, 1,46% proviene del Impuesto a la Renta. Otra parte importante de la recaudación proviene de un conjunto de medidas que apuntan a limitar ciertas exenciones tributarias que hoy no se justifican (0,36% por el gravamen a la venta habitual de inmuebles y la limitación al uso de crédito especial en el IVA por parte de empresas constructoras), a gravar el consumo de bienes dañinos para la salud (0,19%) y el uso de tecnologías contaminantes (0,12%) y otro conjunto de medidas (0,37%). Por último, 0,52% del PIB se recauda con medidas que reducen la evasión y la elusión. Las medidas de incentivo directo al ahorro y la inversión tendrán un costo de 0,11% del PIB en términos de una menor recaudación para el Estado por este concepto (Cuadro 4.1).

El nuevo sistema de Impuesto a la Renta es el que genera el mayor porcentaje de aumento en la recaudación. Así, los ingresos directos pasan a constituir la principal fuente de recaudación tributaria, lo que sumado a la derogación o limitación en el uso de regímenes especiales y a la fuerte reducción de espacios para la evasión y elusión, apunta al objetivo de mejorar la distribución del ingreso (Gráfico 4.6). En conjunto, el incremento del Impuesto a la Renta y las medidas que reducen la evasión y elusión aportan el 66% de la recaudación de la Reforma Tributaria.

Dado que la mayor parte de la recaudación proviene de cambios en el Impuesto a la Renta, la Reforma Tributaria tiene un impacto redistributivo muy relevante.

Cuadro 4.1

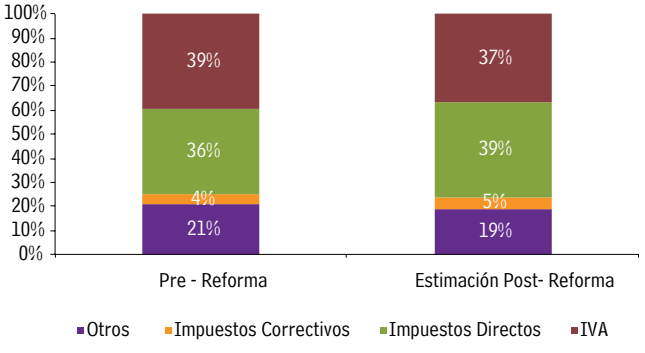
Descomposición de la Recaudación de la Reforma Tributaria en Régimen (Como porcentaje del PIB)

Ítem	Recaudación
Impuesto a la Renta	1,46%
Gravar la venta habitual de inmuebles nuevos y limitación al uso de crédito especial en IVA	0,36%
Elevar el impuesto de timbres y estampillas de 0,4% a 0,8%	0,14%
Modificación impuesto a los tabacos	0,13%
Efecto derogación diversas medidas	0,10%
Trazabilidad fiscal impuestos específicos y fiscalización minería	0,08%
Nuevo impuesto a las emisiones de fuentes fijas (CO2, NOX, MP)	0,07%
Efecto modificación de tributación a bebidas alcohólicas y analcohólicas	0,06%
Nuevo impuesto a contaminantes vehículos motorizados	0,05%
Incentivo FUT histórico	0,05%
Otras (Gravar las rentas de capital de bienes raíces, restricción al sistema de renta presunta, etc.)	0,11%
Disminución de recaudación por incentivos al ahorro y otros	-0,11%
Subtotal	**2,50%**
Aumentos de recaudación por plan para disminuir la evasión y elusión	0,52%
TOTAL	**3,02%**

Fuente: Informe Financiero, Dipres.

Gráfico 4.6

Composición de la Carga Tributaria Antes y Después de la Reforma (Porcentaje)



Fuente: Ministerio de Hacienda y Servicio de Impuestos Internos.

De acuerdo con estimaciones preliminares del Servicio de Impuestos Internos (SII), los primeros ocho deciles no cambian su carga tributaria del Impuesto a la Renta; el noveno decil cambia marginalmente, y el décimo decil de más altos ingresos aumenta considerablemente a una tasa promedio de 23,8%.

Desde una perspectiva más general, el efecto redistributivo del nuevo sistema tributario se verá reforzado por el conjunto de medidas que financia, como es el caso de la Reforma Educacional o de las políticas de protección social.

El aumento de la recaudación por concepto de la Reforma Tributaria hace que la carga tributaria del país alcance cerca de 23% del PIB, lo que ubica a Chile cerca de la carga tributaria promedio que tenían los países de la OCDE al momento de alcanzar un nivel de desarrollo similar al del país en la actualidad (medido en términos de PIB per cápita). Según las cifras comparables más actualizadas disponibles, la carga tributaria de Chile alcanzó 19,7% del PIB en 2012, mientras que la carga tributaria promedio de los miembros de la OCDE al momento de alcanzar un ingreso per cápita similar al del país en ese momento fue de 23,2% del PIB (Gráfico 4.7).

4.5 Contenidos de la Reforma Tributaria

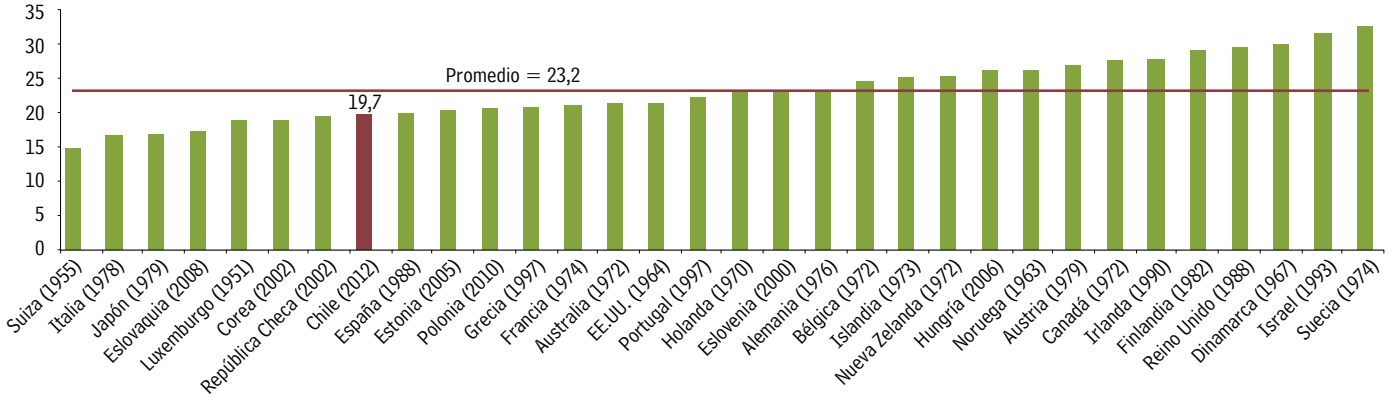
4.5.1 Modificaciones a la Tributación de la Renta

Las modificaciones al Impuesto a la Renta tienen como objetivo ampliar la base sobre la cual tributan las empresas y las personas, aumentar la tasa del Impuesto de Primera Categoría, reducir espacios de evasión y elusión, contribuir a la equidad tributaria y establecer nuevos mecanismos de incentivo al ahorro y la inversión.

Se crean dos regímenes tributarios alternativos: integrado con atribución de rentas y semi-integrado. En ambos casos se termina con el sistema del FUT. Las empresas podrán acogerse a cualquiera de estos dos sistemas; sin embargo, una vez en uno de ellos deberán permanecer en él por

Gráfico 4.7

Carga Tributaria de Países OCDE cuando Alcanzaron un Desarrollo Similar al de Chile en Términos de PIB Per Cápita



Fuente: Banco Mundial y OCDE.

Notas: La carga tributaria excluye seguridad social y se calcula como porcentaje del PIB. Entre paréntesis se muestra el año en que cada país presentó un ingreso per cápita igal o superior al que presentó Chile en el año 2012. Por disponibilidad de datos, se utiliza Carga Tributaria de 1995 para Israel, de 1970 para Islandia y de 1965 para Luxemburgo, Suiza, Noruega y EE.UU. Para Chile se muestra la Carga Tributaria de 2012.

un plazo mínimo de cinco años, establecido para impedir espacios de planificación tributaria agresiva. Considerando la relevancia de la opción, tanto para la empresa como para sus propietarios, se establece esencialmente que la misma debe ser ejercida por:

i. la unanimidad de los socios de la sociedad en caso que ésta sea de personas, o

ii. por un quórum de dos tercios de las acciones emitidas con derecho a voto en el caso de las sociedades anónimas.

En caso de no ejercer la opción, los empresarios individuales, las empresas individuales de responsabilidad limitada, comunidades y sociedades de personas, en estos dos últimos casos cuando sus comuneros o socios sean exclusivamente personas naturales domiciliadas o residentes en Chile, se sujetarán al régimen de atribución de rentas. Los demás contribuyentes se regirán por las normas del sistema semi-integrado. Es decir, se establecen dos regímenes por defecto para aquellos casos en que los contribuyentes no hayan ejercido la respectiva opción. En segundo lugar, se reduce la tasa marginal máxima del Impuesto Global Complementario desde 40% hasta 35%[7]. En tercer lugar, se amplía y perfecciona el artículo 14 ter de la Ley sobre Impuesto a la Renta, que pasa a constituirse en un verdadero Estatuto Mipyme. En cuarto lugar, se derogan los artículos 14 bis y 14 quáter. Finalmente, se reducen los límites de ingresos por ventas y requerimientos para poder acogerse al régimen de renta presunta.

4.5.1.1 Régimen Integrado con Atribución de Rentas

El régimen integrado con atribución de rentas establece que las personas naturales residentes y los contribuyentes sin domicilio ni residencia en el país deben tributar conforme al total de las rentas del capital generadas a nivel de las empresas, que directa o indirectamente les pertenecen. Para ello se establece un sistema de atribución donde las rentas de la empresa, en el año en que se generaron, pasan a formar parte de la base imponible de los dueños de la misma, según sea su participación en la propiedad o en las utilidades, gravándose de acuerdo a los tramos que corresponda del Impuesto Global Complementario o Adicional. Todo ello, independiente

de la decisión de retirar, distribuir o remesar esas rentas. Es decir, toda renta -sea del trabajo o del capital- paga el impuesto final en cada periodo.

Este régimen mantiene la integración del impuesto de las empresas con el de las personas, lo que se expresa en que el Impuesto de Primera Categoría se deduce en un 100% como crédito del Impuesto Global Complementario o Adicional del contribuyente final. Bajo este régimen, la tasa del Impuesto de Primera Categoría que pagarán las empresas aumenta a 25%[8] en régimen, mientras que el tramo máximo del Impuesto Global Complementario o Adicional llega a 35%.

4.5.1.2 Régimen Semi-Integrado

Junto con el régimen de atribución de rentas se incorpora un régimen de tributación alternativo semi-integrado. Las empresas que se acojan a este régimen deberán pagar una tasa de Impuesto de Primera Categoría de 27%[9].

Los dueños de las empresas bajo este régimen pagarán impuestos sólo sobre los retiros, remesas o dividendos que obtengan desde éstas. Es decir, se difiere el pago de los impuestos finales asociados a las utilidades que las empresas retengan y que utilicen para financiar nuevas inversiones o destinen al ahorro. Este mecanismo permitirá mantener un importante incentivo al ahorro y la inversión. A diferencia del sistema actual del FUT, se establece una serie de normas de control de manera que este incentivo no se utilice como un medio de elusión tributaria.

Para mantener un grado de integración, el Impuesto de Primera Categoría pasa a constituir un crédito contra los impuestos Global Complementario o Adicional que pagan los dueños de estas empresas. Sin embargo, a diferencia del sistema actual, en el nuevo régimen sólo 65% del Impuesto de Primera Categoría será definitivamente crédito deducible de los impuestos finales. De esta forma, la tasa máxima que se pagará por los retiros, reparticiones o remesas en el caso de contribuyentes que tengan una tasa nominal de los impuestos Global Complementario o Adicional del 35%, alcanzará una tasa efectiva de 44,45%[10]. De esta manera, este nuevo régimen semi-integrado vela por la equidad horizontal entre las rentas del capital y del trabajo, por cuanto la menor tasa de impuesto que pagan las rentas del capital al diferirse el pago de impuestos se compensa con una mayor tasa al distribuirse las utilidades a los dueños finales.

4.5.1.3 Término del Sistema Actual del FUT

A partir del 1 de enero de 2017 (año tributario 2018) termina el sistema actual del FUT. Entre los cambios que trae consigo su eliminación se encuentran el fin de los mecanismos que fueran utilizados con fines elusivos bajo la legislación previa a la reforma y las nuevas normas especiales anti-elusión, que buscan asegurar la progresividad del Impuesto a la Renta evitando el uso de personas jurídicas o entidades corporativas para el diferimiento abusivo de impuestos. De esta manera, se introducen las siguientes modificaciones a la Ley sobre Impuesto a la Renta:

- Se termina con "los retiros para reinvertir dentro de 20 días". Esto implica que todo retiro, distribución o remesa de utilidades desde una empresa a un contribuyente de los impuestos Global Complementario o Adicional deberá tributar.

- Los denominados "retiros en exceso" no podrán diferir su tributación. Cualquier utilidad distribuida, aunque no corresponda a utilidades tributarias, pagará impuestos finales. Sólo se excluyen de tributación las devoluciones de capital y los retiros o distribuciones de ingresos no constitutivos de renta y de rentas exentas de los impuestos finales.

- Se termina con el *carry back* de pérdidas. Esto es, la rebaja de impuestos a través de las pérdidas que pueden hoy imputarse a las utilidades generadas en el pasado.

A lo anterior se agrega el establecimiento de nuevas normas especiales anti-elusión incorporadas en el artículo 14 de la Ley sobre Impuesto a Renta. Éstas buscan establecer resguardos frente al uso que los socios o accionistas puedan hacer de las utilidades de las sociedades en que participan con el fin de eludir el pago de sus impuestos finales. La técnica legislativa que se ha adoptado en este caso busca asegurar que las normas que se incorporan a la Ley sobre Impuesto a la Renta no queden fácilmente sin aplicación, como ocurrió en Chile en el pasado reciente. Para ello se establecen obligaciones de información, posibles sanciones y se agrega substancia al derecho tributario para hacer aplicable la cláusula general anti-elusión que el proyecto incorpora al ordenamiento jurídico chileno. En la sección 4.6 se explica con mayor detalle la cláusula general anti-elusión y sus alcances.

Las nuevas normas anti-elusión serán aplicables tanto para los contribuyentes que opten por el sistema de atribución de rentas como para los que opten por el sistema semi-integrado y serán aplicadas tanto a nivel internacional (con especial preocupación por los paraísos tributarios y ciertos vehículos de inversión en el extranjero), como local (con especial preocupación por el uso de sociedades para eludir impuestos).

Quienes inviertan en el extranjero deberán informar al SII, de manera detallada, el destino, monto y tipo de las inversiones realizadas en el extranjero. En caso que no se presente dicha información, se presumirá que dichas inversiones han sido retiradas de la sociedad y se aplicará la tributación del artículo 21 de la Ley sobre Impuesto a la Renta. Esto es, el impuesto que corresponda más una tasa de 10% de sanción, que en el caso de la tributación más alta del sistema semi-integrado podría llegar a 54,45%.

Además, se pondrá especial atención a los vehículos de inversión que se consideran riesgosos en el derecho comparado. Por ejemplo, respecto de los *trusts* se establecen normas especiales de control, y en la medida que la información respecto de ellos no sea provista, se presume que vulneran la norma general anti-elusión.

Quienes inviertan en paraísos tributarios o países de escasa o nula tributación deberán presentar la misma información, pero con mayor periodicidad (anualmente), con lo que se suple por la vía del propio contribuyente la falta de acceso a información sobre el destino y uso de esas inversiones y ahorro, lo que ha sido foco de elusión y evasión en el sistema actual del FUT. En caso de no presentarse tal declaración, se presume que esa inversión corresponde a un retiro de la sociedad y se aplicará la tributación del artículo 21 señalado.

En el caso de las inversiones en Chile, se establece un control sustantivo o de fondo y no meramente formal. Según este control, se proveen criterios para establecer si una sociedad de inversiones u otras entidades son utilizadas abusivamente para diferir o disminuir la tributación de sus dueños, en cuyo caso podrá ser aplicable la cláusula general anti-elusión. En estas circunstancias se podrán aplicar tanto los impuestos adeudados (por aplicación de la cláusula general anti-elusión) como el impuesto del artículo 21 de la Ley sobre Impuesto a la Renta.

Tanto para inversiones en el extranjero como en Chile se establece que la entrega maliciosa de información incompleta o falsa se sancionará como delito tributario, de acuerdo al inciso primero del artículo 97 N°4 del Código Tributario (esto es, se aplica una multa de 50% al 300% del valor del tributo eludido y pena de cárcel que puede llegar hasta 5 años).

4.5.1.4 Incentivos al Ahorro y la Inversión

Junto con el establecimiento de un régimen semi-integrado, que entrega un importante incentivo al ahorro y la inversión, la Reforma Tributaria incluye me-

canismos adicionales de incentivo a la inversión de utilidades que dependen del tamaño de las empresas. En concreto, se crea un incentivo consistente en una rebaja de hasta 20% de la renta líquida imponible a las utilidades que se mantengan invertidas para el caso de contribuyentes que se acojan al sistema integrado con atribución de rentas; y una reducción de 50% de la renta líquida imponible para las utilidades que se mantengan invertidas, en el caso de contribuyentes que se acojan al sistema semi-integrado.

Para ambos se establece un tope de 4.000 UF de rebaja en la base imponible. A este mecanismo de incentivo al ahorro y la inversión pueden acogerse sólo empresas micro, pequeñas y medianas (con hasta 100.000 UF de ventas)[11]. Por otro lado, se introducen modificaciones para fomentar el ahorro de las personas en reemplazo de mecanismos existentes hasta ahora, que son de bajo alcance debido a su complejidad. Se establecen nuevos oferentes e instrumentos de ahorro, la movilidad entre los mismos y, en general, la equiparación al universo de instrumentos elegibles para el Ahorro Previsional Voluntario (APV). En esa línea, también se deroga el beneficio del artículo 57 bis de la Ley de la Renta.

Por último, para estimular la inversión, se incrementa el crédito por la compra de activo fijo desde 4% a 6% de lo adquirido, para las empresas con un promedio de ventas anuales hasta 25.000 UF. En el caso de las empresas medianas, con un promedio de ventas anuales hasta 100.000 UF, se sigue una fórmula lineal para la obtención de este beneficio. Además, se establece un aumento transitorio en el crédito para las empresas pequeñas y medianas (hasta 8%) por 12 meses, contados desde el primer día del mes siguiente a la publicación de la ley.

4.5.1.5 Nuevo 14 ter (Estatuto Tributario Mipyme)

La Reforma Tributaria establece, a partir de 2015, una serie de beneficios para las micro, pequeñas y medianas empresas. Los más importantes son la ampliación y perfeccionamiento del sistema simplificado bajo el que tributan las empresas de menores ventas, establecido en el artículo 14 ter de la Ley sobre Impuesto a la Renta. Con la reforma, las empresas con ventas anuales inferiores a 50.000 UF podrán acogerse a este sistema contenido en la letra A) del artículo 14 ter de esa ley.

Antes de la reforma sólo empresas con ventas hasta 5.000 UTM (en torno a 8.600 UF) podían acogerse a este sistema y además existía una serie de otras restricciones, entre ellas que sólo podían acogerse empresas individuales que fuesen contribuyentes de IVA. Tomando la distribución de empresas según ventas, de acuerdo a la información con que cuenta el SII para 2013, con esta modificación se estima podrían incorporarse a este sistema en torno a 730.000 empresas adicionales, beneficiando al 97% del total de empresas en el país. Estos beneficios significan un aumento en el flujo de caja de las empresas y un mayor capital de trabajo, mejorando su liquidez.

Con este sistema de contabilidad simplificada los contribuyentes sólo tributarán por su flujo de caja; es decir, por ingresos percibidos y gastos efectivamente realizados. Además tienen la posibilidad de optar por la rebaja en las tasas de los Pagos Provisionales Mensuales (PPM), pagando sólo 0,25% de sus ingresos percibidos.

Las empresas acogidas al 14 ter tributarán sobre la base de las facturas pagadas: si emiten una factura a plazo, ésta sólo se considerará para calcular sus impuestos una vez que reciban el pago, y no por la sola emisión de la factura, como ocurre en el régimen general. Por su parte, podrán descontar los gastos efectivamente realizados, por lo que podrán deducir toda compra de insumos u otras inversiones como gasto que realicen. Esto implica por ejemplo, que los inventarios podrán ser llevados a gasto inmediatamente.

Las empresas formadas exclusivamente por personas naturales que se acojan a este sistema podrán eximirse voluntariamente, a contar de 2017, del pago del Impuesto de Primera Categoría y sus dueños tributarán sólo por el Impuesto Global Complementario. Esto evita que la empresa pague un impuesto que luego deba ser devuelto a los propietarios, socios o accionistas, con los consiguientes costos financieros.

A partir de 2015, las empresas con ventas de hasta 25.000 UF -no sólo las acogidas al 14 ter- estarán facultadas para postergar hasta en dos meses el pago del IVA, límite que se amplía a las empresas con ventas de hasta 100.000 UF a partir del 1 de enero de 2016. Las micro, pequeñas y medianas empresas tendrán también derecho a utilizar depreciación instantánea de sus inversiones. Esto significa que todo activo comprado en el año se lleva inmediatamente a gasto, incluyendo bienes usados. Todos los beneficios descritos significan un aumento en el flujo de caja de las empresas y un mayor capital de trabajo, mejorando su liquidez.

4.5.1.6 Derogación de Regímenes 14 bis y 14 quáter

A partir de 2015 se deroga el régimen contemplado en el artículo 14 bis de la Ley sobre Impuesto a la Renta, que permitía a la empresa y a sus dueños no pagar impuestos mientras éstos no retiraran utilidades.

También se deroga, a contar del mismo año, el régimen contemplado en el artículo 14 quáter de la Ley sobre Impuesto a la Renta, que establece una exención del Impuesto de Primera Categoría por la parte de la base imponible que alcance 1.440 UTM[12].

Estos regímenes son derogados considerando que: (i) fueron mal utilizados; (ii) no contribuyen a disminuir el costo de cumplimiento asociado a la contabilidad completa, en proporción a los impuestos que les corresponde pagar; y (iii) son inconsistentes con los objetivos propuestos por la Reforma Tributaria, esto es, avanzar en equidad y combatir la elusión.

4.5.1.7 Renta Presunta

El régimen de renta presunta existe en la legislación tributaria para favorecer a aquellos contribuyentes que, por la naturaleza de sus negocios y el tamaño de los mismos, tienen dificultades o les resulta muy costoso tributar bajo el régimen general de renta efectiva según contabilidad completa. El régimen de renta presunta está disponible para empresas de tres sectores de la economía: agricultura, minería y transporte.

Si bien este régimen es justificable para empresas con volúmenes de venta pequeños, los topes y otras normas de control que establecía la ley hacían que medianas y grandes empresas se vieran favorecidas. Por lo mismo, era un beneficio tributario mal focalizado y fuente importante de elusión. Debido a lo anterior, con la Reforma Tributaria se ajustaron los topes para que accedan las empresas que realmente lo necesitan.

En concreto, se redujo el límite máximo de ventas para acogerse a este sistema a 9.000 UF en el caso de la agricultura; a 17.000 UF en la minería y a 5.000 UF en el caso del transporte. Con estas modificaciones se mantienen en este sistema especial hasta el 95% de las empresas que actualmente están en él. No obstante, el 5% que sale del régimen (6.000 empresas aproximadamente) representan más del 50% de las ventas de este conjunto de empresas. Una fracción importante de ellas puede optar por acogerse al sistema simplificado del 14 ter (Estatuto Tributario Mipyme).

Para evitar abusos y fuentes de elusión en el régimen de renta presunta, la Reforma Tributaria introduce normas de control para el ingreso y permanencia en este régimen tales como:

- Se computará la totalidad de ingresos obtenidos entre empresas relacionadas, provengan de actividades sujetas al régimen de renta efectiva o presunta;

- Se deberán sumar al límite de ventas el total de los ingresos por ventas y servicios obtenidos entre empresas relacionadas, sea que realicen o no la misma actividad por la cual se acoge el respectivo contribuyente al régimen de renta presunta.

4.5.2 Tributación en el Mercado Inmobiliario

Desde 1987 ha existido un crédito especial para las empresas constructoras[13]. Este beneficio se calcula como un monto equivalente al 65% del débito del IVA asociado a la venta de inmuebles habitacionales construidos por ellas, cuyo valor no exceda de 4.500 UF con un tope de hasta 225 UF de subsidio por vivienda.

La Reforma Tributaria, buscando focalizar este beneficio, restringe este crédito especial de IVA para la venta de bienes corporales inmuebles para habitación, cuyo valor no exceda de 2.000 UF (precio al consumidor de 3.200 UF aproximadamente)[14]. La gradualidad de dicha modificación considera para 2015 un monto máximo de 4.000 UF, para 2016 un tope de 3.000 UF y a partir de 2017, un monto máximo de 2.000 UF.

Las indicaciones introducidas en el Senado y ratificadas por la Cámara de Diputados en esta materia tuvieron como foco principal proteger a la clase media, reconociendo la importancia que tiene para la familia chilena el acceso a la vivienda. Por ello se mantuvo en 225 UF por vivienda el tope para el crédito especial a la construcción.

Históricamente, el ámbito del IVA se ha limitado a bienes muebles y servicios, y la transacción de bienes inmuebles estaba exenta del pago de dicho impuesto. Sin embargo, en la experiencia internacional, con el tiempo dichas transacciones han empezado a formar parte de la base gravada con IVA[15]. Un criterio general que predomina en la evidencia internacional es que este tipo de impuesto debiera aplicarse de manera uniforme a todas las actividades que generan valor agregado, entre ellas las actividades inmobiliarias (Arellano y Corbo, 2012).

En Chile actualmente sólo se grava con IVA la venta de viviendas de propiedad de una empresa constructora construidas totalmente por ella, o que en parte hayan sido construidas por un tercero para ella. Así, siguiendo las recomendaciones internacionales, con la Reforma Tributaria se incorpora al IVA la venta de bienes inmuebles realizada por contribuyentes habituales. El principal efecto de esta medida es que el margen existente entre la constructora y la inmobiliaria será gravado con IVA.

Sin embargo, con el objetivo de proteger a la clase media, no se gravará con IVA la venta de una vivienda efectuada al beneficiario de un subsidio habitacional otorgado por el Ministerio de Vivienda y Urbanismo, cuando ésta haya sido financiada, en todo o parte, por el referido subsidio; al igual que la venta a un tercero de una vivienda entregada en arrendamiento con opción de compra, cuando sea financiada, en todo o parte, con subsidio.

Con el objetivo de generar una adecuada gradualidad en la aplicación de este gravamen, estarán exentas de IVA las ventas de bienes corporales inmuebles que, como consecuencia de la modificación introducida, sean gravadas siempre que dichos bienes cuenten con permiso de edificación al 1 de enero de 2016, y las ventas respectivas se efectúen dentro del plazo de un año contado desde dicha fecha.

Tampoco se aplicarán las modificaciones al IVA a las ventas y otras transferencias de dominio de inmuebles, que se efectúen en virtud de un acto o contrato cuya celebración se haya prometido con anterioridad al 1 de enero del 2016, en un contrato celebrado por escritura pública o por instrumento privado protocolizado. Tampoco se aplicarán dichas disposiciones a las transferencias de inmuebles que se efectúen en virtud de un contrato de arrendamiento con opción de compra celebrado

con anterioridad a dicha fecha, siempre que dicho contrato se haya celebrado por escritura pública o instrumento privado protocolizado.

Una tercera modificación en el ámbito inmobiliario dice relación con la ganancia de capital que perciban las personas naturales con la venta no habitual de inmuebles. Hasta antes de la Reforma, la Ley sobre Impuesto a la Renta indicaba que no constituiría renta el mayor valor obtenido de la enajenación de bienes raíces situados en Chile, efectuada por personas naturales o sociedades de personas constituidas exclusivamente por personas naturales, excepto aquellos que formen parte del activo de empresas que declaren cualquier clase de rentas efectivas de la Primera Categoría sobre la base de un balance general según contabilidad completa, en la medida que no forme parte de su operación habitual y que la venta no sea efectuada a una persona relacionada. Por tanto, en la medida que se cumplan dichos requisitos, la ganancia de capital obtenida es considerada como un ingreso no constitutivo de renta.

Con la Reforma Tributaria se focaliza el otorgamiento del beneficio al considerar como ingreso no constitutivo de renta a la ganancia de capital o mayor valor obtenido por todos los contribuyentes personas naturales con domicilio o residencia en Chile que enajenen tales bienes: (i) después de 1 año desde su adquisición, o (ii) transcurridos 4 años desde la adquisición o construcción en los casos de subdivisión de terrenos urbanos o rurales y en la venta de edificios por pisos o departamentos; con un tope máximo de 8.000 UF, con independencia del número de enajenaciones que se efectúen o de bienes raíces que tenga el vendedor o enajenante. Lo que exceda de las 8.000 UF estará afecto a impuestos[16].

Debe tenerse presente que todos los inmuebles adquiridos antes del 1 de enero de 2004 quedan sujetos a la ley previa a esta reforma tributaria y que se les otorga a los contribuyentes diversas alternativas para actualizar el costo de adquisición de sus inmuebles[17]. Además, en el caso de propiedades heredadas el impuesto a la herencia constituirá crédito respecto del impuesto a la ganancia de capital.

4.5.3 Timbres y Estampillas

Diversos estudios coinciden en la importancia de contar con una estructura tributaria pareja en el caso de los impuestos indirectos. Cuando el tratamiento es muy diferente, aumentan los costos de monitoreo y se amplían los espacios de elusión, además de que se generan incentivos para que las actividades sujetas a mayores tributos se disfracen de aquellas que gozan de algún tipo de beneficio. En el caso particular del IVA, la tasa debe ser pareja y aplicarse a todas las actividades que generan valor agregado. Cuando su aplicación pueda resultar muy costosa se recomienda utilizar impuestos que se asemejen a un IVA, tal como se hace con el Impuesto de Timbres y Estampillas para gravar los servicios financieros (Zee, 1998; Honohan, 2003).

Según estimaciones de Yáñez (2012), un IVA de 19% en las transacciones financieras equivale a un Impuesto de Timbres y Estampillas de 0,07% mensual con un tope anual de 0,8%. Consistente con estas estimaciones, en la Reforma Tributaria se incrementa este impuesto desde la actual tasa de 0,033% mensual con un nivel máximo de 0,4% anual hasta 0,066% mensual con un tope de 0,8% anual. El Impuesto de Timbres y Estampillas mantendrá su tasa actual de 0,2% para todas las operaciones de créditos hipotecarios de viviendas DFL2.

Esta medida no afecta a empresas de menor tamaño, esto es, con ventas anuales inferiores a 60 mil UTM, las que pueden descontar lo que paguen o devenguen con cargo a este impuesto de sus pagos tributarios de IVA, de conformidad al artículo 3° de la ley N° 20.259.

4.5.4 Impuestos para la Protección del Medio Ambiente

La Reforma Tributaria introduce impuestos verdes a nuestra legislación tributaria, con el fin de contribuir a la protección del medio ambiente, gravando así el consumo de bienes o la producción de actividades que generan externalidades negativas e imponen un costo para el resto de la sociedad. Tal como señala Yáñez (2012), los impuestos que encarecen el consumo de bienes o los costos de producción en proporción al daño ambiental que los mismos generan constituyen un buen instrumento de política para desalentar la generación de externalidades negativas. Este principio es coherente con los objetivos de la política ambiental establecidos por este Gobierno.

Siguiendo estas recomendaciones, con la Reforma Tributaria se incorporan dos tipos de gravámenes tendientes a proteger el medio ambiente. Primero, se establece un gravamen a las emisiones de fuentes fijas de dióxido de carbono (CO2), dióxido de azufre (SO2), óxido de nitrógeno (NOx) y material particulado (MP) a la atmósfera. Específicamente, se grava a los establecimientos cuyas fuentes estén conformadas por calderas o turbinas, que individualmente o en su conjunto sumen una potencia térmica mayor o igual a 50 MWt (megavatios térmicos), considerando el límite superior del valor energético del combustible.

Para los contaminantes globales se fija un impuesto de US$ 5 por tonelada emitida de CO2; para los contaminantes locales (MP, NOx, SO2), el impuesto se calcula de acuerdo al costo social de la contaminación a partir de las diferencias en la capacidad de dispersión de contaminantes y el tamaño de la población expuesta[18]. Esta formulación constituye un instrumento pionero en la materia, ya que permite diferenciar el impuesto territorialmente y por tipo de contaminante, además de relacionar directamente la contaminación con su daño en la salud de la población.

Cabe destacar que se excluyen del pago del impuesto a las emisiones de dióxido de carbono a los establecimientos que operen en base a medios de generación cuya fuente de energía primaria sea la energía biomasa.

El segundo impuesto para proteger el medio ambiente es aquel que gravará a los vehículos motorizados nuevos, livianos y medianos, con las excepciones establecidas en la ley[19]. Este es un impuesto correctivo que se basa en el daño ambiental que un vehículo genera durante su vida útil, dada la emisión de ciertos contaminantes. La evidencia en países desarrollados señala que los impuestos aplicados a los vehículos deben tender a aplicarse en base a sus emisiones. En este sentido, la fórmula adoptada avanza en la línea de la tendencia mundial.

Este impuesto se pagará, por una única vez, en unidades tributarias mensuales, conforme a la siguiente fórmula:

$$\textit{Impuesto en UTM} = [(35 / \textit{rendimiento urbano (km/lt)}) + (120 \times \textit{g/km de NOx})] \times (\textit{Precio de venta} \times 0{,}00000006),$$

donde g/km de NOx corresponde a las emisiones de óxidos de nitrógeno del vehículo.

El Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones determinará el rendimiento urbano y las emisiones de óxidos de nitrógeno a que se refiere dicha fórmula.

Para efectos de la citada fórmula el precio de venta incluye el Impuesto al Valor Agregado. Este impuesto será pagado en el Servicio de Tesorería o en las oficinas bancarias autorizadas por dicho servicio, por la persona que deba inscribir el vehículo respectivo en el Registro de Vehículos Motorizados del Servicio de Registro Civil e Identificación. No se procederá a la inscripción del vehículo respectivo en el referido registro sin que previamente se acredite el pago de este impuesto.

El rendimiento urbano de los vehículos tiene una relación directamente proporcional con la emi-

sión de CO2 de éstos, siendo el CO2 el principal gas de efecto invernadero responsable del cambio climático, por lo que es fundamental contribuir a reducir las emisiones del mismo. Las emisiones de óxido de nitrógeno (NOx), por su parte, contribuyen de manera significativa a la contaminación del aire en el país. Este gas reacciona con otras sustancias para generar resultados negativos al medio ambiente y la salud. Además, el NOx es el principal precursor del material particulado de emisiones secundarias, que corresponde al 50% del total de material particulado emitido en la Región Metropolitana. Con este impuesto se estarán gravando los principales contaminantes locales emitidos por los vehículos livianos[20].

Para permitir una adecuada transición en la implementación del impuesto, que incentive la introducción de nuevas tecnologías, se estableció que hasta el 31 de diciembre de 2015 el factor asociado al NOx será de 60 y durante el año calendario 2016 subirá a 90, llegando en 2017 a su valor de régimen de 120.

Dicha transición también está en línea con el hecho de que la norma Euro 6, que entrará en vigencia en 2015 en Europa, producirá una convergencia en las emisiones de NOx de vehículos diésel y gasolineros. De este modo, con la introducción de tecnologías más eficientes la diferencia entre vehículos diésel y gasolineros tenderá a reducirse en el tiempo, permitiendo así una sustitución gradual de tecnologías.

4.5.5 Impuestos Correctivos

Nuestra legislación tributaria contempla la aplicación de impuestos destinados a corregir imperfecciones o fallas de mercado, como es el caso de los impuestos que gravan a los cigarrillos y a las bebidas alcohólicas y analcohólicas con azúcar añadida. Dichos impuestos tienen como finalidad desincentivar el consumo de bienes que atentan contra la salud de la población y que generan altos costos al resto de la sociedad y al Estado, en la medida que éste destina importantes recursos al sistema de salud pública. La Reforma Tributaria incrementa los tributos a estos bienes y perfecciona su diseño.

4.5.5.1 Bebidas Analcohólicas Azucaradas

La obesidad ha pasado a ser, en los últimos años, un tema prioritario en materia de salud pública no sólo en Chile, sino que en muchos países del mundo. La preocupación radica en sus efectos directos sobre la salud y la calidad de vida de las personas, en la medida que se asocia a las principales enfermedades que causan discapacidad y muerte prematura, y que representan una elevada carga económica para el Estado y el resto de la sociedad (Jacoby, 2004; OCDE, 2010).

Entre los alimentos asociados a las mayores ganancias de peso corporal, la Organización Mundial de la Salud (OMS) y diversos estudios han sido concluyentes en señalar al consumo de bebidas azucaradas como uno de los principales responsables (Mozaffarian et al., 2011). Las bebidas analcohólicas azucaradas no tienen valor nutricional, aportan lo que se conoce como "calorías vacías" y biológicamente su consumo no produce saciedad, lo que tiende a estimular aún más su consumo (Brownell and Friedman, 2012).

Diversos estudios de corte experimental muestran que aumentos en el precio relativo de productos con alto contenido de azúcar a través de un alza impositiva, reducen el consumo de los productos gravados y provocan un cambio en los hábitos alimenticios hacia el consumo de alimentos saludables (Andreyeva et al., 2010). En el caso particular de las bebidas azucaradas, en la literatura se recomienda para el diseño del impuesto un gravamen proporcional a su contenido (en gramos o mililitros) de azúcar añadida (Mytton et al., 2012).

De esta manera, como parte de una propuesta integral del Gobierno para combatir la malnutrición por exceso en el país y desincentivar el consumo de bebidas con alto contenido de azúcar, en la Re-

forma Tributaria se establece un incremento en el impuesto adicional a las bebidas azucaradas de 13% a 18%[21]. La evidencia muestra que un incremento de 10% en el precio de las bebidas azucaradas tendría un impacto estimado entre 8% y 12,6% en términos de reducción de la demanda por dichos productos[22].

4.5.5.2 Bebidas Alcohólicas

En la literatura se indican varias razones que justifican la aplicación de un impuesto sobre el consumo de alcohol. Por una parte, de éste se derivan una serie de externalidades negativas, como son crímenes asociados al consumo, daños a la salud, no sólo del consumidor sino también de otros distintos a él (por ejemplo, síndrome alcohólico fetal u otros efectos del alcohol sobre el feto), accidentes en vehículos motorizados y pérdidas de producción ligadas, por ejemplo, al ausentismo laboral o una productividad reducida en el trabajo. Por otra parte, estas externalidades tienen un impacto importante en el gasto público, a través de un aumento en los costos del sistema de salud, la seguridad social, la administración de la policía y el sistema de justicia, así como sobre el sistema privado de seguros.

En los últimos años el consumo de alcohol por adulto en Chile ha experimentado un fuerte aumento. Según datos de la Organización Mundial de la Salud (OMS), entre 2000 y 2012 el consumo de alcohol per cápita aumentó sobre 20%, pasando desde 6,2 a 7,6 litros de alcohol puro en población mayor de 15 años. Esta cifra ubica a nuestro país como uno de los de mayor consumo per cápita a nivel mundial y da cuenta de la necesidad de introducir medidas que desincentiven el consumo de alcohol en la población. Más aún, en términos comparados, el impuesto específico a los alcoholes en Chile es relativamente bajo respecto a la mayoría de los países desarrollados, dejando un amplio margen para aumentar este gravamen (Yáñez, 2012).

La Reforma Tributaria establece un alza del impuesto específico que pagan las bebidas alcohólicas de manera de desincentivar su consumo. En concreto, se incrementa el impuesto específico a la cerveza y el vino desde 15% a 20,5%, y a los destilados que tienen una mayor graduación alcohólica de 27% a 31,5%.

4.5.5.3. Tabaco

Al igual que el consumo de alcohol, el tabaquismo produce importantes externalidades negativas que recaen sobre la salud de la población, y que justifican la intervención del Gobierno en el mercado del tabaco con el fin de incidir en su consumo. La evidencia económica indica que un alza de impuesto constituye la medida aislada más efectiva para reducir el tabaquismo, en particular, en adolescentes y personas jóvenes que están comenzando a fumar. La elasticidad de los no adictos (personas jóvenes) es más sensible que la de los adictos (población adulta) hasta en tres veces. Paraje (2014), en un estudio reciente para Chile, muestra que un alza de 20% en el precio real del tabaco podría disminuir el riesgo de que una persona comience a fumar entre 3,9% y 6,6% al año.

En la misma línea, la evidencia internacional muestra que el consumo de tabaco disminuye a medida que los impuestos específicos sobre su consumo suben. Entre otras conductas, este impuesto motiva a los fumadores a dejar de fumar aumentando los intentos exitosos por abandonar el tabaco, reduce la cantidad de cigarrillos fumados por persona al día y disminuye el número de nuevos fumadores.

Estudios muestran que, en países de ingresos altos, un alza de 10% en el precio de los cigarrillos disminuye el consumo entre 2% y 6%, mientras que en países de ingresos medios y bajos la disminución es entre 2% a 8% (Ministerio de Salud de Chile).

El consumo de tabaco genera costos en el sistema de salud que no alcanzan a ser compensados con el actual nivel de impuesto a los cigarrillos. Las

estimaciones más conservadoras del Ministerio de Salud revelan que el costo anual de atender enfermedades derivadas del tabaco es de $ 887 mil millones (cerca de 9% del presupuesto de Salud), mientras que la recaudación anual del impuesto apenas alcanza a unos $ 852 mil millones (2013). Más aún, estas estimaciones no incluyen los costos indirectos, que suelen duplicar a los directos de acuerdo estimaciones en países como Estados Unidos y Canadá, para los que existen cifras. De esta forma, un aumento en el impuesto permitiría incluir en la decisión de consumo una parte del costo social del tabaquismo que los consumidores no incorporan aún.

En este sentido, el impuesto específico a los cigarrillos, comparado con el impuesto ad valorem, es una mejor herramienta para alcanzar una política fiscal más eficiente y para lograr los objetivos de salud pública, como reducir su consumo y atenuar los efectos dañinos en la salud de la población. Dado que el consumo de cigarrillos comienza a temprana edad y los jóvenes y niños son más sensibles a aumentos en el precio de los cigarrillos, las medidas que aumentan el valor de las cajetillas -y en especial de aquellas de menor valor- tienen un mayor efecto sobre éstos. Un aumento en el impuesto específico a los cigarrillos tiene dicho efecto; de hecho, se estima que el valor de la cajetilla más barata aumentará en torno a 63% y la más consumida, en cerca de 40%.

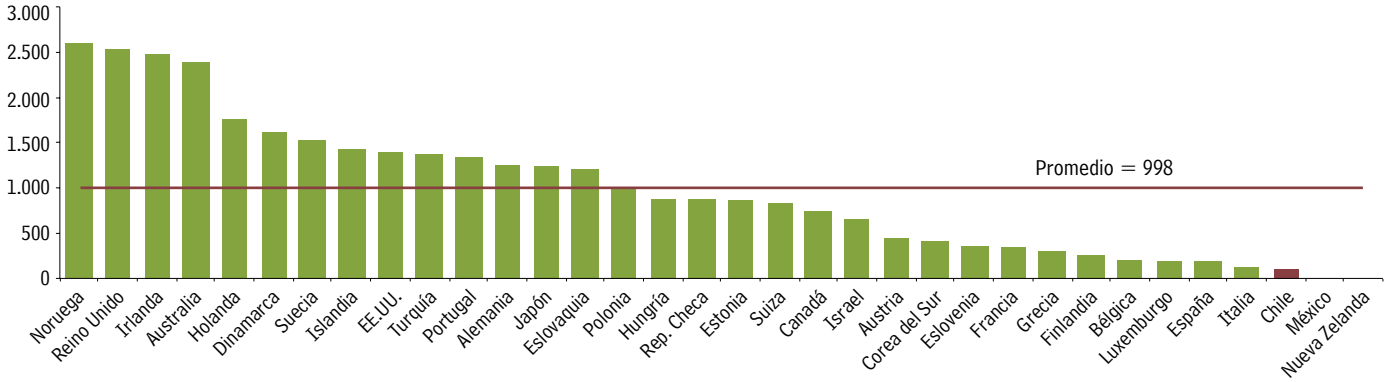
Los principales cambios en el Impuesto al Tabaco que introduce la Reforma Tributaria consisten en un aumento en el impuesto específico de 0,000128803 a 0,0010304240 UTM por cigarrillo (en moneda de septiembre de 2014, de $ 109 a $ 870 por cajetilla de 20 cigarrillos) y una reducción del impuesto ad valorem de 60,5% a 30%.

Hasta antes de la Reforma, Chile aparecía entre los países de la OCDE con el Impuesto Ad Valorem al Tabaco más elevado y con el impuesto específico más bajo. Con las modificaciones introducidas por la Reforma Tributaria, Chile se situará en torno a la media de la OCDE en ambos impuestos (Gráfico 4.8 y Gráfico 4.9).

Gráfico 4.8

Impuesto Específico a los Cigarrillos

(Valor en pesos por cajetilla)

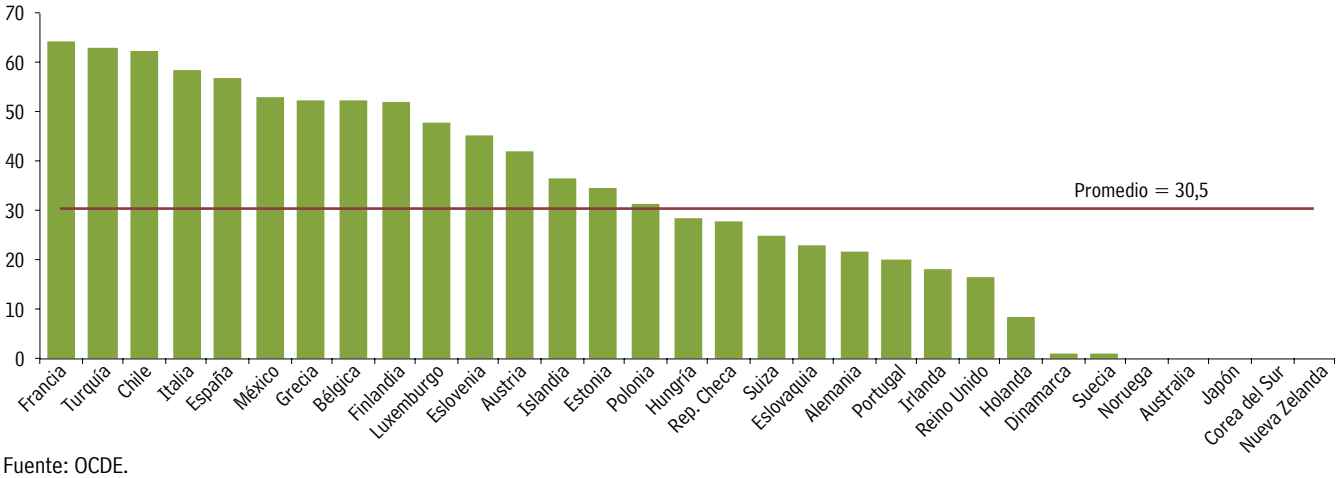


Fuente: OCDE.

Nota: La información corresponde al año 2012.

Gráfico 4.9

Impuesto Ad-Valorem a los Cigarrillos
(Porcentaje)



Fuente: OCDE.

Notas: La información corresponde al año 2012.

4.6 Control de la Evasión y la Elusión

Uno de los objetivos de la Reforma Tributaria es que todos paguen efectivamente lo que les corresponde de acuerdo a sus ingresos. Para ello se mejora en términos sustantivos el control de la evasión y la elusión mediante la creación de nuevas normas especiales anti-elusión en la Ley sobre Impuesto a la Renta y la incorporación de una cláusula general anti-elusión al Código Tributario. El combate efectivo de la elusión es importante para avanzar en equidad tributaria, asegurando el cumplimiento tributario y, de esta forma, la justicia vertical y horizontal en que descansa el nuevo sistema impositivo. Con estas modificaciones cambia radicalmente la forma en que se ha interpretado y aplicado el derecho tributario en Chile, dejando atrás la interpretación meramente formal de las normas tributarias y dando paso a una sustantiva o de fondo.

4.6.1 Importancia de Reducir la Evasión y la Elusión

El incumplimiento tributario es una de las principales fuentes de inequidad de los sistemas impositivos[23]. Genera inequidad en un sentido horizontal, pues los contribuyentes que evaden o eluden pagan menos impuestos que otros con igual nivel de renta, pero que cumplen sus obligaciones tributarias. En particular, la evasión y la elusión determinan una mayor carga tributaria para quienes perciben rentas del trabajo, en relación a quienes perciben rentas del capital. Esto es así porque los primeros están sujetos a retención en la fuente, por lo que tienen menos formas de evadir o eludir el pago de sus impuestos. Pero también produce inequidad vertical, pues en el Impuesto a la Renta tanto la evasión como la elusión se concentran en las rentas altas, por cuanto a mayor tasa de tributación más grandes son los incentivos para evadir.

El incumplimiento afecta negativamente a la eficiencia económica debido a que, en presencia de evasión y elusión, es necesario aplicar tasas impositivas más altas para lograr la recaudación necesaria para financiar el gasto público. Además, es importante agregar que, en el ámbito empresarial, quienes evaden o eluden realizan una competencia desleal respecto de quienes tienen un comportamiento ético

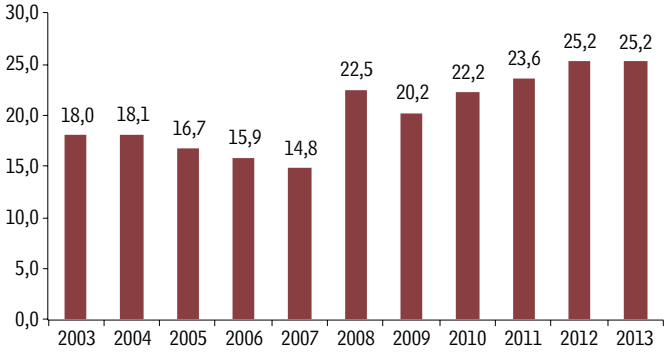
en esta materia, perjudicando el funcionamiento de los mercados. Finalmente, el incumplimiento afecta negativamente la disponibilidad de recursos del sector público, poniendo en riesgo el financiamiento del gasto y la inversión social.

4.6.2 Diagnóstico de la Realidad Chilena

La evasión y elusión tributaria siguen siendo un problema en Chile. La modernización del SII a partir de los 90 permitió una reducción gradual de la evasión, llegando, en el caso del IVA, a tasas de evasión en torno al 15% en 2007. Sin embargo, en los años recientes el incumplimiento ha vuelto a aumentar, registrándose una tasa de 25,2% en 2013, último año para el que existe información.

En el Gráfico 4.10 se muestra la evolución de la tasa de evasión del IVA para el periodo 2003-2013. Se observa que la evasión se ha incrementado fuertemente a partir de 2008. El aumento en el subperiodo 2008-2009, en que la tasa de evasión del IVA promedió 21%, se podría explicar parcialmente por la crisis económica de esos años.

Gráfico 4.10
Tasa de Evasión del IVA
(Porcentaje)



Fuente: Servicio de Impuestos Internos.

La evidencia indica que el cumplimiento tributario tiende a mejorar cuando hay crecimiento económico y empeora en épocas de recesión o desaceleración. Sin embargo, en Chile la evasión siguió creciendo en los años siguientes a la recesión, superando el 25% en 2013.

Además del ciclo económico, hay otras variables que inciden sobre el nivel de incumplimiento y que podrían explicar este aumento. Ellas son la eficacia de la acción fiscalizadora y la aceptación del sistema impositivo por parte de los contribuyentes o su legitimidad.

En los últimos años, el SII sufrió un estancamiento en su proceso modernizador e incluso retrocesos en áreas clave, tales como la efectividad de la fiscalización; los servicios al contribuyente; y la gestión de los recursos humanos[24].

También hubo un claro deterioro de la acción fiscalizadora del SII. Ello se manifiesta, por ejemplo, en la casi nula actividad relacionada con la persecución de fraudes tributarios; en la reducción dramática y cambio de enfoque de las acciones de presencia fiscalizadora, como el control carretero; y en una escasa visibilidad de la acción fiscalizadora en los medios de comunicación.

4.6.3 Medidas para Reducir la Evasión y la Elusión

El conjunto de medidas que disminuyen la evasión y la elusión, más el aumento de dotación y modernización de la administración tributaria, permitirá reducir gradualmente estas prácticas, lo que se traducirá en una mayor recaudación estimada en 0,52% del PIB en régimen.

En este sentido, la Reforma Tributaria mejora en términos sustantivos el control de la evasión y la elusión mediante la incorporación de nuevas facultades para la administración tributaria, entre las que destacan:

- Se incorpora una cláusula general anti-elusión y se establece una sanción para el asesor tributario que incurra en actos que constituyan abuso o simulación.

- El SII podrá notificar a través de su sitio web al contribuyente que no concurra o sea ubicado en su domicilio, cuando en un mismo proceso de fiscalización se hayan efectuado al menos dos intentos de notificación sin resultado.

- El SII podrá disponer la obligatoriedad del uso de libros en sistemas tecnológicos.

- El SII podrá llevar expedientes electrónicos, pudiendo el contribuyente acceder a ellos a través de su sitio personal. Los antecedentes en expedientes electrónicos podrán acompañarse en forma digital y tendrán valor probatorio.

- Se incorpora la posibilidad de realizar auditorías a través de medios informáticos.

- El SII podrá autorizar o exigir la utilización de sistemas tecnológicos de información que permitan el debido control tributario.

- Se faculta al Director Regional para ordenar el diseño y ejecución de técnicas de auditoría, cuyos resultados podrán ser utilizados en actuaciones de fiscalización cumpliendo ciertos requisitos.

- El SII podrá liquidar o girar los impuestos respectivos que correspondan al término de giro en caso que no se dé aviso dentro de plazos legales, aumentándose los plazos de prescripción en un año. Se establece presunción de término de giro cuando no hay declaraciones en un periodo de 18 meses seguidos, o dos años tributarios consecutivos o no existan otros elementos que permitan concluir que continúa con el desarrollo del giro.

- La Superintendencia de Valores y Seguros y la Superintendencia de Bancos e Instituciones Financieras remitirán al SII, por medios electrónicos, información de estados financieros de las entidades sujetas a fiscalización. La Comisión Chilena del Cobre, el Servicio Nacional de Geología y Minería y los conservadores de minas remitirán la información relativa a pertenencias mineras.

- El SII podrá requerir información de transacciones pagadas o cobradas a través de elementos electrónicos, ello con los debidos resguardos a la información de las personas.

- Se establecen exigencias especiales de información para la deducción de gastos por compras en supermercados y comercios similares, y se establecen sanciones para el incumplimiento de este límite.

- Permite la implementación de sistemas de trazabilidad fiscal para productos sujetos a impuestos específicos.

4.6.4 Cláusula General Anti-Elusión

Sin duda que la mayor novedad en términos de nuevas facultades para la administración tributaria es la incorporación de una cláusula general anti-elusión al Código Tributario.

La elusión tributaria genera un problema relevante porque deja sin aplicación la ley mediante estructuras que en sí mismas no son necesariamente ilegales, pero que vulneran el hecho gravado establecido en la ley, dejándolo sin efecto. Lo que persigue la cláusula general anti-elusión es asegurar que el principio de legalidad en materia tributaria sea aplicado. Además, busca que los particulares respeten un principio constitucional básico del derecho tributario, como es el de igualdad en la distribución de las cargas públicas (artículo 19 número 20 de la Constitución Política de la República).

4.6.4.1 Estructura de la Cláusula General Anti-Elusión

La cláusula general anti-elusión procura asegurar el principio básico del derecho tributario conforme al cual las obligaciones tributarias surgen a partir de los hechos imponibles establecidos en la ley (el principio de legalidad en materia tributaria). En este principio se encuentra el fundamento de la posibilidad de calificar las operaciones que realizan los contribuyentes conforme a su sustancia económica.

Esta nueva norma, concebida de acuerdo a los estándares internacionales sobre la materia, establece que para la determinación de los hechos imponibles se tendrá en consideración la sustancia económica de las operaciones que realicen los particulares por sobre la forma jurídica que éstos les den a las mismas. De esta manera, se busca evitar que la ley tributaria quede sin aplicación por el uso de formas jurídicas empleadas por los particulares sólo para estos efectos. Conforme a la cláusula general anti-elusión incorporada al Código Tributario por la Reforma Tributaria, se entenderá que existe elusión en dos casos: abuso de las formas jurídicas y simulación.

Para la aplicación de esta norma, el SII debe partir de la base que los particulares actúan de buena fe, reconociendo los efectos jurídicos de los actos que realizan. Lo importante para estos efectos es la definición de buena fe que se establece en la norma en cuestión. Según esta definición, los contribuyentes actúan de buena fe siempre y cuando se ajusten a la ley tributaria. De esta forma, no hay buena fe si los particulares eluden impuestos mediante actos o negocios jurídicos individuales o mediante un conjunto de ellos.

Coherente con lo anterior, la norma establece que el director del SII podrá solicitar en aquellos casos en que detecte que existe elusión la declaración de abuso o simulación al Tribunal Tributario y Aduanero competente. En ese procedimiento corresponderá al SII probar la existencia del abuso o la simulación.

Con el sistema aprobado se logra un adecuado equilibrio entre las facultades de la administración tributaria para combatir la elusión y el oportuno acceso de los contribuyentes a un tribunal imparcial e independiente a la hora de resolver sus disputas con el SII. En esencia, si mediante actos abusivos o simulados se ha buscado dejar sin aplicación la ley tributaria, con el ejercicio de esta nueva facultad se busca restaurar el imperio del derecho tributario, a través de la protección a los hechos gravados que el propio legislador ha incorporado al ordenamiento jurídico. Se refuerza entonces la naturaleza propia del derecho tributario como derecho público, fijando con mayor y mejor precisión el ámbito de influencia del derecho privado civil o mercantil respecto de los hechos imponibles.

4.6.4.2 Abuso de las Formas Jurídicas y Simulación

Para efectos de la aplicación de la cláusula general anti-elusión, el abuso de las formas jurídicas (artículo 4º ter del Código Tributario) se caracteriza porque los actos jurídicos o negocios que realizan los particulares tienen como consecuencia una disminución de la carga tributaria. Sin embargo, no existe abuso mientras los particulares disminuyan su carga tributaria conforme a las alternativas que reconoce la ley tributaria (de esta manera se reconoce la economía de opción como la posibilidad de disminuir la carga tributaria optando por alternativas que la ley tributaria reconoce a los contribuyentes), porque en esos casos se mantiene el respeto y apego al principio de legalidad (como la voluntad del legislador tributario de conceder un beneficio a determinados contribuyentes o actividades).

La definición de abuso es objetiva (no se requiere el ánimo de eludir). Con esto se busca superar una

limitación que este tipo de cláusulas ha tenido en el derecho comparado, derivado de la exigencia de demostrar la intención de eludir. Aquí el abuso se define por las consecuencias objetivas que tienen los actos o contratos realizados por los contribuyentes.

La definición de simulación (artículo 4º quáter del Código Tributario) busca que se apliquen los impuestos que corresponden a las operaciones que realmente realizan los particulares, a pesar que traten de evitarlos "disfrazándolos". Históricamente, para evitar estas situaciones se ha usado como técnica legislativa la creación de normas especiales que sirven para evitar algunos casos detectados previamente. Pero esas normas quedaban rápidamente sin aplicación porque bastaba que los particulares crearan una nueva forma de "disfrazar" sus operaciones reales para volver a eludir impuestos. La norma que la Reforma Tributaria incorpora al Código Tributario evita esas situaciones entregando facultades para aplicar impuestos a las operaciones que realmente hicieron las partes. En este caso también se adoptó una definición objetiva.

Las definiciones de abuso y simulación buscan dejar claro que la aplicación de la cláusula general anti-elusión descansa en conceptos propios del derecho tributario y no en elementos del derecho civil o penal. De esta manera, las definiciones propuestas intentan superar otra limitación de la cláusula anti-elusión en el derecho comparado como es el problema de que los conceptos del derecho civil, mercantil o penal impidan o hagan más difícil la aplicación de la cláusula.

Estas definiciones permiten reconocer en la cláusula general anti-elusión un principio de interpretación funcional de la ley tributaria que atiende a la realidad económica de las operaciones, pero mejorada para evitar los arbitrios de la administración en la creación de los hechos imponibles (mediante el recurso al principio de legalidad).

Todo lo anterior muestra que el diseño de la cláusula general anti-elusión está orientado a que ella tenga una aplicación más expedita. Esto se logrará porque los jueces tributarios no tendrán que atender a elementos subjetivos para determinar si en un caso específico existe abuso o simulación, sino si con ellos se ha dejado sin aplicación un hecho imponible establecido en la ley en circunstancias en que ello no ha sido previsto por el ordenamiento jurídico tributario. Además, según lo establece el procedimiento especial de aplicación de la cláusula general anti-elusión, los jueces tributarios deberán fundar su decisión teniendo en consideración la naturaleza económica de los hechos imponibles, lo que permitirá que estas normas puedan aplicarse a nuevas situaciones de elusión que el legislador no puede prever hoy.

4.7 Implementación y Fortalecimiento Institucional

Para asegurar una adecuada transición, acorde con la magnitud de los cambios planteados, la implementación de la Reforma Tributaria será gradual y se realizará en un periodo de cuatro años. Con esto, en 2017, cerca de 80% de la recaudación en régimen habrá sido alcanzada y en el Presupuesto 2018 estarán contemplados el 100% de los recursos adicionales.

Con el fin de realizar todas las acciones necesarias para la adecuada implementación de la Reforma Tributaria, el Ministerio de Hacienda estableció en julio un equipo de trabajo de dedicación exclusiva a estas tareas. Conformó una coordinación para la implementación de la Reforma Tributaria, liderada por el subsecretario de Hacienda y conformada por el director del Servicio de Impuestos Internos, el director del Servicio Nacional de Aduanas y el tesorero General de la República. Este equipo ya tiene identificadas, y en algunos casos en marcha, las modificaciones necesarias a nivel de reglamen-

tos, procesos y sistemas de información que deben realizarse para asegurar la correcta implementación de las medidas establecidas.

4.7.1 Gradualidad de la Implementación

Las primeras medidas en entrar en vigencia a contar de 2014 son las que dicen relación con el aumento en el impuesto a las bebidas alcohólicas, analcohólicas con alto contenido de azúcar y al tabaco.

Adicionalmente, rige el alza del Impuesto de Primera Categoría, que aumentará a 21%, para luego subir hasta 22,5% y 24% en 2015 y 2016, respectivamente.

En 2015 entra en vigencia (desde 1 de enero, con gradualidad 2016 y 2017) la reducción del crédito IVA a las empresas constructoras, el nuevo artículo 14 ter (Estatuto Tributario Mipyme) y gradualmente el impuesto a los vehículos livianos[25]. También empieza a regir el diferimiento en hasta en dos meses del pago del IVA para las micro y pequeñas empresas. Se genera una ventana transitoria para el pago del FUT acumulado y para la declaración de rentas y capitales que están en el extranjero; además comienza a regir la norma general anti-elusión al momento de cumplirse un año de la entrada en vigencia de la Ley y se enviará al Congreso un proyecto de ley para proponer una nueva institucionalidad para la inversión extranjera.

A contar de 2016 aumenta el Impuesto de Timbres y Estampillas, comienzan a regir los nuevos topes para acceder al régimen de renta presunta y se proyecta una mayor recaudación respecto al programa de trazabilidad fiscal de los cigarrillos. Asimismo, entra en vigencia el IVA en ventas habituales de inmuebles, y el diferimiento en hasta dos meses del pago del IVA para las empresas medianas.

En 2017 comienzan a regir los sistemas integrado con atribución de rentas y el semi-integrado, con una tasa de impuesto de Primera Categoría de 25% y de 25,5% , respectivamente. Además, entran en vigencia la rebaja del Impuesto Global Complementario y el impuesto a la emisión de fuentes fijas.

Por último, en 2018, la tasa de impuesto en el sistema semi-integrado sube hasta 27%, en el cual la tasa efectiva máxima de impuestos finales podrá llegar el 44,45%.

4.7.2 Fortalecimiento Institucional

La implementación de la Reforma Tributaria implica diseñar y ejecutar un plan de acción que considere múltiples dimensiones interrelacionadas entre sí. De esta forma, la dimensión de cambios normativos, que incluye el dictado de reglamentos establecidos en la ley, la dimensión operativa, que contempla principalmente los procesos operativos transversales y los sistemas de información, junto al acondicionamiento de la infraestructura, la dimensión de recursos humanos, focalizada en los aumentos de dotación definidos, así como en la capacitación de los funcionarios de los servicios que componen la administración tributaria y en la gestión del cambio, más el desarrollo de actividades de difusión de contenidos y realización de estudios que permitan monitorear y evaluar tanto el avance como el impacto de la Reforma Tributaria, conforman las principales dimensiones del plan de acción que ya se está ejecutando desde el Ministerio de Hacienda.

A la vez, como parte de las actividades para la implementación de la Reforma Tributaria, el Ministerio de Hacienda contará con el apoyo de un equipo de consultoría altamente especializado del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) que incluye expertos en política y administración tributaria, en gestión pública y en tecnologías de la información. El equipo consultor del BID brindará apoyo para elaborar los planes de mejora institucionales necesarios. Para ello, este equipo analizará en detalle los

procesos operativos fundamentales (fiscalización, cobranza, recaudación y atención al contribuyente, sistemas de información, difusión de contenidos y gestión del cambio). Las actividades del BID se inician en el mes de octubre de 2014 y tienen una duración total de 8 meses con entregas parciales de productos cada tres meses. A su vez, también se solicitó asistencia técnica al Fondo Monetario Internacional, el que desarrollará una misión con el fin de analizar los avances y realizar propuestas de mejoras en torno al avance del plan de acción para la implementación de la Reforma Tributaria.

En este contexto, la Reforma Tributaria contempla el fortalecimiento del SII alcanzando un incremento de 688 funcionarios hacia 2017. Esto permitirá volver a la relación de número de contribuyentes por funcionario que existía en 2006. Se crea con la Reforma una Subdirección de Asistencia al Contribuyente en el SII, la que apoyará al contribuyente, en especial, a las micro y pequeñas empresas, en el ámbito de la asistencia y educación tributaria. El SII creará, además, una instancia de consulta pública de sus circulares y demás instrucciones de general aplicación a través de su sitio web institucional. Con respecto a sus sistemas de información, este servicio tiene previsto un plan de adecuación de la plataforma tecnológica que permitirá dar soporte a las modificaciones necesarias para la implementación de la Reforma Tributaria.

Paralelamente, se fortalecerá el Servicio Nacional de Aduanas, que contará con un aumento de dotación de 250 funcionarios para incrementar su capacidad operativa y de fiscalización, junto a la renovación de su plataforma tecnológica.

En el caso de la Tesorería General de la República se modernizarán y potenciarán sus sistemas de información relacionados con la cobranza. Se analizará en detalle el impacto que las modificaciones en los procesos operativos centrales del resto de los servicios de la administración tributaria puedan tener sobre la Tesorería General de la República, con el fin de diseñar las acciones necesarias para su correcto funcionamiento.

La implementación de las medidas contenidas en la Reforma Tributaria irá acompañada de una serie de cambios institucionales que buscan potenciar el rol de los Tribunales Tributarios y Aduaneros. Para este efecto, se les dotó de imperio, es decir, de la facultad de ejecutar sus sentencias. Adicionalmente, durante el segundo semestre de 2014 se enviará un proyecto de ley de fortalecimiento institucional de estos tribunales.

A nivel de procesos operativos y de fiscalización se incorporan dos programas de trazabilidad fiscal destinados a controlar algunos impuestos específicos. El primero se aplicará a la comercialización de cigarrillos para reducir la evasión asociada al contrabando. Para esto, se dispone que productores, fabricantes, importadores, distribuidores y comerciantes de bienes afectos a los impuestos del tabaco estén obligados a incorporar a tales bienes o productos un sistema de marcación consistente en un sello, marca, estampilla, rótulo, faja u otro elemento distintivo. La operatoria de este programa se definirá por Reglamento del Ministerio de Hacienda, que será emitido dentro de los 120 días desde la publicación de la ley.

El segundo programa operará sobre la exportación de minerales y funcionará sobre cuatro ejes: primero, se aumentarán las multas en los casos en que no se presente o se presente de forma extemporánea al Servicio Nacional de Aduanas la documentación con el valor definitivo de la exportación[26]; segundo, se incorpora en la ley de Cochilco una nueva multa a aplicarse en caso de no ingreso o ingreso extemporáneo o incompleto de los términos esenciales de los contratos que den origen a las exportaciones de cobre y sus subproductos; tercero, se amplía el aumento de dotación para 2014 en el Servicio Nacional de Aduanas de

15 a 44 cargos; y cuarto, se fortalece la capacidad de análisis físico/químico del Laboratorio Químico del Servicio Nacional de Aduanas en las muestras extraídas en las exportaciones de productos mineros o vía contramuestras, y se mejora la capacidad de control sobre los organismos externos, registrados en el servicio, como entidades autónomas autorizadas para emitir informes de peso y/o calidad en las exportaciones de concentrado de cobre.

De esta manera, se apunta al aseguramiento de una correcta tributación a través de la incorporación de equipamiento, dotación y mayor información oportuna que permitirá potenciar la acción fiscalizadora de los organismos del sector.

Para la implementación de este Programa de Trazabilidad Fiscal Minera se conformó un equipo de trabajo interinstitucional con los distintos organismos que forman parte del proceso de fiscalización de dicho sector económico. Ello permitirá implementar de mejor manera las medidas contempladas en la Reforma Tributaria para reducir el incumplimiento tributario.

En relación a la elaboración de estudios que permitan monitorear y evaluar tanto el avance como el impacto de la Reforma Tributaria, se definió la realización de un estudio cuyo objetivo es analizar su impacto en la distribución del ingreso al inicio de su implementación. Este estudio tiene como objetivo definir una metodología que permita año a año analizar la evolución de esta reforma estructural sobre la distribución del ingreso en Chile.

La correcta implementación de la Reforma Tributaria es una etapa fundamental para asegurar que los objetivos, principios y acuerdos alcanzados en su diseño, debate y aprobación sean efectivamente alcanzados. Por esta razón, desde el Ministerio de Hacienda ya están en marcha las acciones necesarias para asegurar este objetivo.

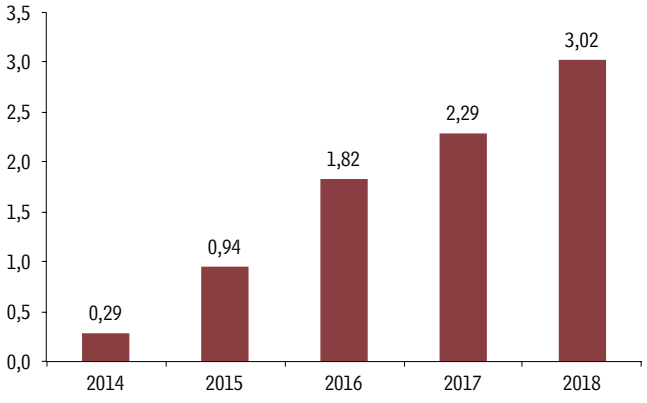
4.8. Evolución de la Recaudación

El aumento en la recaudación se alcanzará de manera gradual, comenzando a partir de 2014, cuando entrarán en vigencia los aumentos en el impuesto a las bebidas alcohólicas, analcohólicas con alto contenido de azúcar y al tabaco. De esta manera se espera que en 2014 la recaudación aumente en torno a US$ 750 millones o el equivalente a 0,29 % del PIB (Gráfico 4.11).

Gráfico 4.11

Gradualidad del Aumento en Recaudación de la Reforma Tributaria 2014-2018

(Como porcentaje del PIB)



Fuente: En base a Informes Financieros N°71 y N°75 de 2014.

Las distintas medidas que entraron en vigencia en 2014 comenzarán a reflejar un efecto anual completo en 2015. A esto se sumará la entrada en vigencia de otras medidas, como la reducción gradual del crédito especial del IVA a las empresas constructoras, el nuevo artículo 14 ter. En 2015 la tasa del Impuesto de Primera Categoría aumentará a 22,5%. De esta manera, se espera que el segundo año de vigencia la recaudación aumente en torno a US$ 2.300 millones (equivalentes a 0,94% del PIB). También entra en vigencia el aumento en el impuesto a los vehículos motorizados.

En 2016 el alza en la tasa del Impuesto de Primera Categoría llegará a 24%, lo que sumado a la entrada en vigencia de la aplicación de IVA a la venta de bienes inmuebles realizada por contribuyentes habituales, a la derogación del crédito por contribuciones de bienes raíces a inmobiliarias, al aumento en el impuesto de timbres y estampillas, a los nuevos topes para acceder al régimen de renta presunta y los efectos de recaudación relacionados con el programa de trazabilidad fiscal, entre otras medidas, incrementarán la recaudación en 1,82% del PIB.

En 2017 la tasa del Impuesto de Primera Categoría llegará a 25% y entrará en vigencia el sistema semiintegrado (con una tasa del 25,5%), con lo que se proyecta una mayor recaudación en 2,29% del PIB.

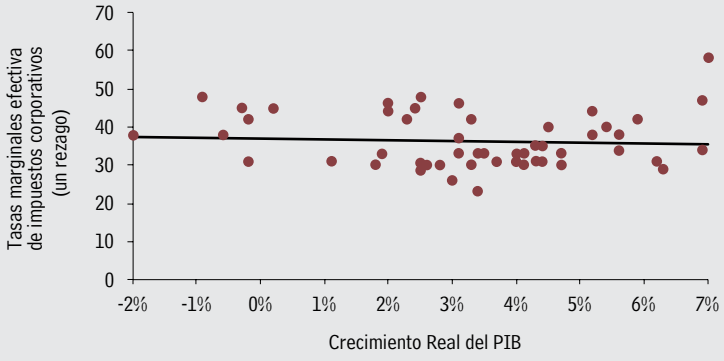
Finalmente, en 2018 se alcanza el régimen permanente, donde la tasa de impuesto en el sistema semi-integrado sube hasta 27% y se registra el primer año de efecto del impuesto a la emisión de fuentes fijas, con lo que la recaudación incremental llegará a 3,02% del PIB.

RECUADRO 4.1

Efectos de los Cambios Impositivos sobre la Inversión y el Crecimiento

El impacto de los cambios impositivos sobre la inversión y el crecimiento es una materia de intenso debate donde no existe evidencia concluyente aún. Varios trabajos sostienen que alzas impositivas afectan negativamente el crecimiento por cuanto inciden negativamente sobre la inversión. No obstante, es posible mostrar analíticamente que el efecto de los impuestos sobre el stock de capital deseado puede ser ambiguo y su impacto sobre el crecimiento puede incluso ser positivo si es que los recursos obtenidos se invierten adecuadamente. Así, por ejemplo, la correlación simple entre impuestos corporativos y crecimiento para EE.UU. en un periodo largo de tiempo no muestra una relación estadísticamente significativa (Gráfico 1)

Gráfico 1
Tasas Marginales Impuestos Corporativos y Crecimiento Económico en EEUU 1948–2010



Fuente: Hungerford (2013).

1. Análisis de Equilibrio Parcial

Para analizar los efectos de los impuestos en el crecimiento, una primera discusión dice relación con su impacto en la inversión. Este es un enfoque de "equilibrio parcial" en tanto no considera el efecto en el crecimiento del gasto público que se financia con los impuestos. La visión más sencilla sobre la relación entre impuestos e inversión postula que alzas en los impuestos corporativos afectan negativamente la inversión, en la medida que reducen la rentabilidad (después de impuestos) del capital. Por otra parte, alzas impositivas también pueden adelantar decisiones de inversión, en la medida que éstas inciden en los gastos que las empresas pueden imputar al momento de declarar sus utilidades. Visto así, los efectos finales de alzas impositivas en la inversión pueden ser pequeños y económicamente irrelevantes.

Uno de los modelos más utilizados para analizar los efectos de impuestos sobre el capital deseado por las firmas –y por ende la inversión— es el modelo neoclásico de Hall y Jorgenson (1967). En él, el capital deseado por la firma es aquel que permite igualar la productividad marginal del capital, Y_K, con el costo de uso del mismo, c_K:

(1) $$Y_K = c_K$$

Cuando las empresas pueden incluir el pago de intereses como parte de sus gastos tributarios, el costo de uso del capital queda determinado por:

(2)

$$c_K = \frac{[1 - \tau(b+z)]}{1 - \tau} \quad [(r+\delta)p - \dot{p}]$$

donde τ es la tasa de impuestos corporativos, b es la fracción de la inversión financiada con deuda, z es el valor presente de la depreciación del capital, r es la tasa de interés, δ es la tasa de depreciación, y p es el precio del capital (p es la variación en el tiempo del precio del capital). Para los parámetros b y z se tiene que $0<b<1$ y $0<z<1$.

En las ecuaciones (1) y (2) se aprecian los efectos contrapuestos que tienen los impuestos en la inversión. Primero, Y_K es decreciente en el stock de capital, K. Es decir, si K aumenta (disminuye) entonces Y_K disminuye (aumenta). De lo anterior se desprende que si aumenta el costo de uso del capital, para que se cumpla la ecuación (1), el capital deseado por la firma debe disminuir. Por lo tanto, para analizar los efectos de cambios impositivos en el stock de capital es necesario evaluar cómo afecta τ al costo de uso del capital.

En la ecuación (2) se observa que alzas en los impuestos tienen en principio efectos ambiguos sobre el costo de uso del capital. Por una parte, un mayor impuesto reduce la rentabilidad de una unidad extra de capital, lo que eleva su costo de uso como queda reflejado en el denominador del lado derecho de la ecuación (2). Por otra parte, la depreciación y los aumentos en la inversión financiados con deuda reducen el costo de uso; este efecto es mayor mientras más alta es la tasa impositiva, tal como se aprecia en el numerador del lado derecho de la relación en (2). En este modelo sencillo, el efecto final de un alza impositiva sobre la inversión dependerá de si la suma de la depreciación y la fracción de la inversión financiada con deuda es mayor o menor que 1.

Estudios empíricos a nivel internacional muestran evidencia contrapuesta y aunque tienden a predominar los que encuentran efectos negativos sobre la inversión, estos no necesariamente son de magnitudes económicamente relevantes[1].

Un grupo reducido de estudios analiza los impactos de cambios en el Impuesto a la Renta de las empresas y la inversión para Chile. Los más citados son los de Hsieh y Parker (2007), Vergara (2010), Bustos, Engel y Galetovic (2004) y Cerda y Larraín (2005). De estos cuatro estudios, el de Vergara es el único que utiliza tanto datos agregados de serie de tiempo como datos de empresas. Los otros utilizan sólo datos a nivel de empresas.

Los estudios de Hsieh y Parker (2007) y Vergara (2010) encuentran efectos relevantes de los impuestos sobre la inversión. Cerda y Larraín (2005), por otra parte, encuentran efectos estadísticamente significativos en empresas pequeñas y medianas, y efectos nulos en empresas de mayor tamaño. Además, en dicho estudio se encuentra que a mayor profundidad financiera, menor es el efecto de los impuestos en la inversión. Los autores plantean que al comienzo de su muestra (años 80), en promedio, el impacto de la tasa de impuestos corporativos sobre la tasa de inversión era tres veces mayor al que tuvo al final de la muestra (años 90). Si se extiende la medida de profundidad financiera hasta los tiempos actuales, el efecto de los impuestos corporativos sobre la inversión prácticamente desaparece.

Bustos, Engel y Galetovic (2004) encuentran que los impuestos corporativos tienen efectos nulos sobre el stock de capital deseado de las empresas. Esto, por cuanto los efectos negativos de los impuestos en la rentabilidad del capital son contrarrestados por su efecto en las imputaciones a gastos de depreciación e intereses.

1 Auerbach (1983) estudia el efecto de impuestos sobre inversión en infraestructura y equipamiento en Estados Unidos para el periodo 1953-1982; encuentra que el efecto es negativo sólo en el caso del equipamiento. Jorgenson y Landau (1993) estiman un efecto positivo de los impuestos corporativos en el capital deseado en 2 de los 9 países estudiados (Francia e Italia). En tanto, Auerbach et al. (1995) investigan el efecto de la Reforma Tributaria de 1991 en Suiza que redujo los impuestos corporativos y encuentran que los efectos sobre la inversión son bastante menores. Cummins et al. (1996), en un estudio comparativo entre países y usando datos a nivel de empresas, estiman un efecto negativo en la inversión de cambios impositivos en 12 de los 14 países de la OCDE estudiados.

Cuadro 1
Impacto de Cambios Impositivos en Chile

	Hsieh y Parker (2007)	Vergara (2010)	Bustos, Engel y Galetovic (2004)	Cerda y Larraín (2005)
Datos	Panel plantas manufacturas (ENIA)	Datos agregados de serie de tiempo/ Panel con 87 socieda-des anónimas abiertas	Panel con 83 sociedades anónimas abiertas	Panel plantas manufacturas (ENIA)
Cambio analizado	Reforma tributaria 1984	Reforma tributaria 1984	Cambios en tasa de impuesto corporativo	Cambios en tasa de impuesto corporativo
Periodo analizado	1982-1990	1975-2003: evidencia macroeconómica; 1980-2002: evidencia microeconómica	1985-1995	1981-1996
Efecto sobre inversión	Reduce inversión en firmas con restricciones financieras	Aumento de impuestos reducen inversión	Aumento impuestos no afecta el stock de capital deseado	En grandes empresas no es significativo, y en pequeñas y medianas es estadísticamente significativo, pero acotado

Fuente: Elaboración propia en base a la información en los citados estudios.

2. Análisis de Equilibrio General

Cambios en los tributos impactan los ingresos del gobierno e inciden en las posibilidades de financiamiento de sus gastos. Por lo mismo, a la hora de evaluar los efectos de cambios impositivos en el crecimiento de un país es necesario considerar no sólo la forma cómo los gobiernos recaudan, sino que también cómo se gastan los recursos. Una de las particularidades del gasto de gobierno, es que puede financiar bienes públicos que potencian el crecimiento. Por ejemplo, la inversión en infraestructura pública y en educación.

El hecho de que los impuestos que recauda el gobierno le permiten financiar bienes públicos que a su vez potencian el crecimiento es uno de los argumentos para explicar la "superneutralidad" de la estructura tributaria para el crecimiento, planteada por Harberger (1964). Harberger observó que si bien analíticamente es posible concluir, a partir del modelo Neoclásico, que cambios impositivos tienden a reducir la inversión privada y, por esta vía, el crecimiento, en la práctica, tienen impacto en la inversión, pero muy poca incidencia en el crecimiento de la economía.

Una forma de darle sustento analítico a la observación de Harberger es mediante los modelos de crecimiento endógeno desarrollados desde fines de la década de los 80. Uno de los primeros en considerar explícitamente la posibilidad de que alzas en impuestos pudiesen tener un impacto ambiguo en el crecimiento fue Barro (1990). En su modelo, la relación entre impuestos y crecimiento es la de una "U" invertida. Partiendo de niveles bajos de gasto público, alzas impositivas que financian incrementos en el gasto público productivo elevan la productividad marginal del capital privado y, por tanto, aumentan el crecimiento.

Gemmell, Kneller y Sanz (2013), basados en Barro (1990), desarrollan un modelo donde cambios tributarios tienen efectos contrapuestos en el crecimiento por cuanto financian la formación de capital humano. Ellos parten de una función de producción que incorpora no sólo capital físico, sino también capital humano:

$$Y = A(vK)^{\alpha} (uH)^{1-\alpha}, \quad (3)$$

donde A mide la productividad total de factores, α es la participación del capital en la función de producción, K es el stock de capital físico, H es el stock de capital humano, v y u son las fracciones de capital físico y capital humano destinadas a producir bienes y servicios diferentes de capital humano, respectivamente. A partir del proceso de maximización de las firmas, se llega a la siguiente expresión analítica para el crecimiento de la economía, g:

(4)
$$g = \frac{1}{\theta}[\ \alpha A(1-\tau)\ \tau^{1-\alpha} - \delta - \rho\ ],$$

donde θ es la elasticidad de sustitución intertemporal en la función de utilidad, ρ es la tasa de descuento subjetiva y τ es la tasa de impuesto al capital. La expresión en el paréntesis cuadrado al lado derecho de la ecuación (4) corresponde al retorno neto después de impuestos del capital.

Como se aprecia en esta expresión, los impuestos tienen un efecto ambiguo en el crecimiento. *Ceteris paribus*, alzas en los impuestos reducen la rentabilidad marginal del capital privado y por lo tanto reducen la inversión y afectan negativamente el crecimiento (el término $(1-\tau)$ al lado derecho de (4)). Sin embargo, alzas en los tributos permiten expandir el gasto del gobierno en bienes públicos, como la educación, lo que incrementa la rentabilidad del capital privado (término $\tau^{1-\alpha}$). El crecimiento de la economía se maximiza cuando $\tau = \frac{1-\alpha}{2-\alpha}$ Para un coeficiente $\alpha = 0{,}5$ la carga impositiva óptima sería del orden de 30% a 35% del PIB.

Estudios empíricos de corte transversal o con datos de panel encuentran evidencia de impactos acotados y muchas veces sin efectos económicamente significativos[2]. Por ejemplo, Miller y Russek, (1997) muestran que el impacto sobre el crecimiento de un aumento de los impuestos dependerá de cómo se utiliza el gasto. En particular, sostienen que gastarlo en educación y en reducir el déficit fiscal puede mejorar el crecimiento. Por su parte, Mendoza et al. (1997) usando datos de panel encuentran que cambios impositivos sí tienen impacto en la inversión, pero que los efectos son insignificantes en el crecimiento. En el capítulo 2 se discuten algunos trabajos recientes que muestran que políticas redistributivas pueden tener efectos positivos en el crecimiento de mediano y largo plazo.

2 No hay estudios específicos para Chile que aborden la pregunta de cuál es el efecto combinado de modificar impuestos y gasto de gobierno sobre la inversión, el ahorro o el crecimiento. Hay diversas razones técnicas para lo anterior. Es muy difícil poder identificar correctamente los impactos de modificaciones conjuntas en la recaudación y el gasto (que pueden no materializarse de manera simultánea) en base a modelos de series de tiempo sujetos a severos problemas de endogeneidad, sobre todo en muestras cortas.

CAPÍTULO 4

Notas

1. La reforma de 1990, una de las más significativas en las últimas décadas, recaudó en torno a 2% del PIB.

2. La reforma tributaria de 1974 había introducido de manera parcial un sistema integrado de impuesto a la renta (ver Marfán, 1998 y Cuevas, 2014).

3. Cabe destacar que el incentivo era tanto a la reinversión dentro de la empresa como en otra empresa dentro de 20 días.

4. Cantallopts et al. (2007) estiman para Chile la distribución del ingreso antes de impuestos y después de incluir el pago del impuesto a la renta y del IVA. Partiendo de una distribución del ingreso medida por el coeficiente de Gini de 0,5223 (2003), la distribución mejora levemente después del pago de Impuesto a la Renta (0,5073), en cambio empeora al considerar el IVA (0,5445). La estructura tributaria chilena es levemente regresiva incluso cuando se incluyen todos los impuestos (0,5302).

5. Esta diferencia se amplía aún más al considerar los aportes a la seguridad social, que en la mayoría de los países de la OCDE son mayores como proporción del PIB a los que se paga en Chile.

6. Hay que tener presente que para los deciles más pobres, una parte importante de su consumo, y de los impuestos vinculados al consumo, son financiados con subsidios monetarios, los que no forman parte del ingreso que sirve de denominador para la medición de la carga tributaria. Esto explica que la carga tributaria del primer decil aparezca como extremadamente elevada.

7. Quedan excluidos de esta rebaja el Presidente de la República, los Ministros de Estado, los Subsecretarios, los Senadores y los Diputados.

8. El Impuesto de Primera Categoría aumenta gradualmente bajo el sistema actual de la siguiente manera: a 21% en 2014, a 22,5% en 2015, a 24% en 2016 y a 25% el 2017.

9. Con una tasa transitoria de 25,5% para el año comercial 2017, que es el primer ejercicio de vigencia del nuevo sistema.

10. Por ejemplo, consideremos una empresa que opta por el sistema parcialmente integrado con una renta líquida afecta al Impuesto de Primera Categoría (27%) de $ 100. Para esta empresa, el impuesto correspondiente a pagar sería de $ 27.

Por simplicidad, asumamos que la renta neta susceptible de retiro ($ 73) es completamente retirada. Para efectos del cálculo del Impuesto Global Complementario, de acuerdo a la ley, la base debe ser incrementada en un monto equivalente a 27%/73%*$ 73, esto es en $ 27. Así, con una tasa de 35% y una base final de $ 100, la persona deberá pagar $ 35 por este concepto. Sin embargo, corresponde un crédito por el Impuesto de Primera Categoría equivalente a $ 27, del cual debe restituir $ 9,45 (0,35*$27). Con ello, el impuesto final que pagará dicha renta será de $ 27+$ 35-($ 27-$ 9,45)=$ 44,45, equivalente a 44,45%.

11. Para evitar abusos se establece que las empresas que se acojan a este beneficio no podrán estar destinadas a invertir en derechos sociales, cuotas de fondos de inversión, cuotas de fondos mutuos, acciones de sociedades anónimas, ni formar parte de contratos de asociaciones o cuentas en participación, salvo que lo ingresos de esas inversiones y en renta fija no excedan el 20% del total de ingresos del ejercicio.

12. Si bien dichos regímenes se derogan a contar de 2015, los contribuyentes que se hayan acogidos a éstos hasta el 31 de diciembre de 2014 podrán mantenerse en ellos hasta el 31 de diciembre de 2016, fecha en que definitivamente deben incorporarse a alguno de los regímenes generales de tributación, o bien al artículo 14 ter de la Ley sobre Impuesto a la Renta.

13. Ley N°18.630 de 1987.

14. Bajo la forma tradicional de organización del mercado inmobiliario el tope de 2.000 UF se aplica al contrato de construcción, habitualmente entre la constructora y la inmobiliaria y, por lo tanto, en estos casos no incluye el valor del terreno. Por lo mismo se podrán encontrar viviendas con beneficio tributario cuyos precios finales al consumidor sean superiores a 2.000 UF.

15. Ver, por ejemplo, Poddar (2009).

16. En cuanto a los impuestos aplicables, si la venta la efectúan contribuyentes que no sean contribuyentes del Impuesto de Primera Categoría (empresas), la ganancia de capital se gravará con Impuesto Global Complementario o Adicional, siempre que se haya enajenado en un plazo superior a un año desde su adquisición. En caso que se enajenen en un plazo inferior a un año desde su adquisición, se aplicarán tanto el Impuesto de Primera Categoría como los mencionados impuestos finales. Se establece como beneficio la posibilidad de pagar el Impuesto Global Complementario, reliquidando el impuesto en los años en que el enajenante haya tenido en su poder el inmueble, con un máximo de 10 años. Además se establece la posibilidad de pagar un impuesto único de 10% en reemplazo del Impuesto Global Complementario.

17. Los contribuyentes podrán considerar alternativamente como valor de adquisición:

    i. El valor de adquisición, reajustado de acuerdo a la variación del Índice de Precios al Consumidor entre el mes anterior a la adquisición del bien respectivo y el mes anterior al de la enajenación. En este caso formarán parte del valor de adquisición los desembolsos incurridos en mejoras que hayan aumentado

el valor del bien efectuada por el enajenante o un tercero, siempre que hayan pasado a formar parte de la propiedad del enajenante y hayan sido declaradas en la oportunidad que corresponda ante el SII, en la forma que éste establezca mediante resolución, para ser incorporadas en la determinación del avalúo fiscal de la respectiva propiedad para los fines del impuesto territorial, con anterioridad a la enajenación.

ii. El avalúo fiscal del bien respectivo, vigente al 1 de enero de 2017, reajustado de acuerdo a la variación del Índice de Precios al Consumidor entre diciembre de 2016 y el mes anterior al de la enajenación.

iii. El valor de mercado acreditado fehacientemente por el contribuyente, a la fecha de publicación de la ley. Esta tasación deberá ser comunicada al Servicio de Impuestos Internos hasta el 31 de diciembre de 2015, en la forma que dicho organismo establezca mediante resolución.

18. Este impuesto se calcula en base a la siguiente fórmula: Tij = CDCj x CSCpci x Pobj, donde Tij corresponde al impuesto por tonelada del contaminante i emitido en la comuna j medido en US$/ton, CDCj al coeficiente de dispersión de contaminantes en la comuna j, CSCpci al costo social de contaminación per cápita del contaminante i, y Pobj a la población total de la comuna j.

19. El impuesto no se aplicará tratándose de: vehículos motorizados destinados al transporte de pasajeros, con capacidad de más de 9 asientos, incluido el del conductor vehículos destinados a prestar servicios de taxi en cualquiera de sus modalidades; camiones, camionetas y furgones de 2.000 o más kilos de capacidad de carga útil; furgones cerrados de menor capacidad; contribuyentes afectos al impuesto al valor agregado, respecto de la adquisición de camionetas nuevas de hasta 2.000 kilos de capacidad de carga útil, siempre que pasen a formar parte del activo inmovilizado del contribuyente; tractores, carretillas automóviles, vehículos a propulsión eléctrica; casas rodante autopropulsadas, vehículos para transporte fuera de carretera, coches celulares, coches ambulancias, coches mortuorios, coches blindados para el transporte y en general vehículos especiales clasificados en la partida 87.03 del Arancel Aduanero, y los casos señalados en el inciso séptimo del artículo 43 bis del DL N° 825 de 1974, ley sobre Impuesto a las Ventas y Servicios.

20. El efecto esperado de este impuesto en el precio de vehículos de hasta $ 5 millones, en promedio en régimen, es de $ 75.853, si todo el impuesto es traspasado a precio.

21. El impuesto a las bebidas analcohólicas sin azúcar añadida se reduce de 13% a 10%.

22. En los últimos años, muchos países han implementado impuestos a las bebidas azucaradas como medida de salud pública contra el sobrepeso y la obesidad. Por ejemplo, Australia (2000), Polinesia (2002), Fiji (2006), Nauru (2007), Finlandia (2011), Hungría (2011) y Francia (2012).

23. La 'brecha tributaria' es definida como la diferencia entre lo que el Gobierno debería recaudar, de acuerdo con la letra y el espíritu de la legislación tributaria, y lo que realmente recauda. Diversas causas que explican que los contribuyentes paguen menos impuestos de los que deberían pagar, que se pueden agrupar en tres categorías: subdeclaración involuntaria, evasión tributaria y elusión tributaria. La evasión tributaria corresponde a la subdeclaración ilegal y premeditada de los impuestos. La elusión tributaria es un concepto que hace referencia al uso abusivo de la legislación tributaria -que no respeta el espíritu de la ley- con el propósito de reducir el pago de impuestos. Adicionalmente, el concepto de incumplimiento tributario se puede asociar a la suma de la evasión tributaria y la subdeclaración involuntaria.

24. El SII experimentó una evidente modernización a partir de los 90, que la convirtió en una de las instituciones modelo del sector público y que le permitió reducir la tasa de evasión, que en el caso del IVA llegó a niveles comparables a la de los países desarrollados con mejor cumplimiento tributario. El logro de este objetivo se basó en una serie de estrategias complementarias, tales como la profesionalización de los recursos humanos, la incorporación de tecnologías de información en los procedimientos de fiscalización, herramientas legales como los cambios de sujeto en el IVA, el aumento progresivo de la dotación y la instalación de los conceptos de equidad y probidad como valores centrales de la cultura organizacional.

25. Se establece que hasta el 31 de diciembre de 2015, el factor asociado al NOx será de 60 y durante el año calendario 2016, será de 90, llegando en 2017 a su valor de régimen de 120.

26. Se podrá aplicar una multa de hasta 2% del valor aduanero de la mercancía y, en caso de reincidencia, de hasta 10% de dicho valor. En la actualidad, las multas no superan las 5 UTM.

CAPÍTULO 5

Productividad, Innovación y Capital Humano: Insumos para un Crecimiento Inclusivo

Lograr un crecimiento inclusivo requiere reimpulsar la productividad de la economía y formar capital humano acorde a las exigencias del siglo XXI. La experiencia internacional demuestra que otros países de ingresos medios que ya alcanzaron el desarrollo lo hicieron aumentando su productividad, diversificando sus exportaciones, produciendo nuevos bienes y servicios, desarrollando nuevas industrias y generando nuevos polos de innovación. Chile no puede seguir haciendo más de lo mismo si aspira a conseguir el objetivo de transitar hacia una nueva fase de desarrollo, en la que todos sus habitantes perciban en sus hogares los frutos del crecimiento.

En el ámbito de la productividad y diversificación de la economía chilena, una de las medidas de los primeros 100 días de Gobierno fue confeccionar una ambiciosa Agenda de Productividad, Innovación y Crecimiento, que tiene por objeto sentar las bases para un desarrollo más balanceado y diversificado entre sectores, potenciando áreas estratégicas que permitan dar saltos cualitativos de crecimiento.

Una mayor productividad es requisito para un crecimiento sustentable y a la vez permite que los salarios crezcan de manera sostenida, produciendo mejoras perdurables en materia de distribución del ingreso. Para lograr esto el Gobierno se centrará en perfeccionar la regulación, fortalecer la institucionalidad en materia de productividad, estimular la competencia en los mercados, fomentar la innovación y garantizar que las empresas puedan contar en forma oportuna y a tasas razonables con los recursos que les permitan expandirse y financiar su inversión.

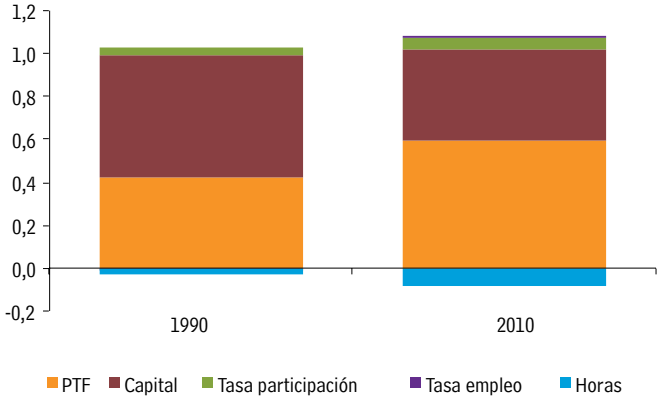
5.1 El Desafío de Aumentar la Productividad

La evidencia internacional muestra que los países que han alcanzado altos niveles de ingreso per cápita lo han hecho fundamentalmente aumentando su productividad (Easterly y Levine, 2002). En esta materia Chile aún presenta brechas significativas respecto de países desarrollados. Por ejemplo, al comparar su PIB per cápita con el de Australia, también abundante en recursos naturales y orientado a las exportaciones, se puede apreciar que el trecho entre ambos se explica en gran parte por diferencias en los niveles de productividad -medida como la Productividad Total de Factores (PTF)[1]-, la que incluso se ha ampliado en las últimas décadas (Gráfico 5.1). Además, la productividad agregada ha venido mostrando persistentemente un escaso dinamismo en los últimos años: entre 2000 y 2008 creció en promedio 0,5% anual, mientras que durante el periodo 2009-2013 se contrajo a un ritmo promedio anual de -0,4%[2].

Gráfico 5.1

Descomposición de la Diferencia de PIB Per Cápita entre Australia y Chile

(Porcentaje)



Fuente: Cálculos propios sobre la base de información del Banco Mundial.

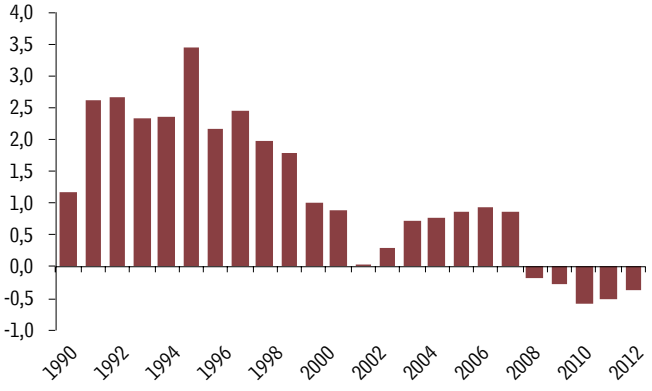
Parte importante del estancamiento de la productividad en los años recientes se debe a fenómenos sectoriales. En efecto, la desaceleración de la productividad ha sido más significativa en sectores intensivos en recursos naturales, tales como minería y electricidad, gas y agua. En minería, por ejemplo, la PTF viene mostrando un descenso sustancial, entre otros factores producto del deterioro natural de la ley de los yacimientos[3].

En el caso de la energía, el cambio en la composición de la generación, con una mayor preponderancia del diésel en desmedro del gas natural producto del corte de las importaciones desde Argentina, hizo que el valor generado en el sector perdiera dinamismo, lo que se refleja en las cifras de productividad. En todo caso, al excluir los sectores intensivos en recursos naturales se sigue observando una desaceleración de la productividad desde mediados de la década pasada, aunque menos severa que la que reflejan las cifras agregadas.

Gráfico 5.2

Productividad Total de Factores (PTF)

(Promedio móvil quinquenal de la variación anual, porcentaje)



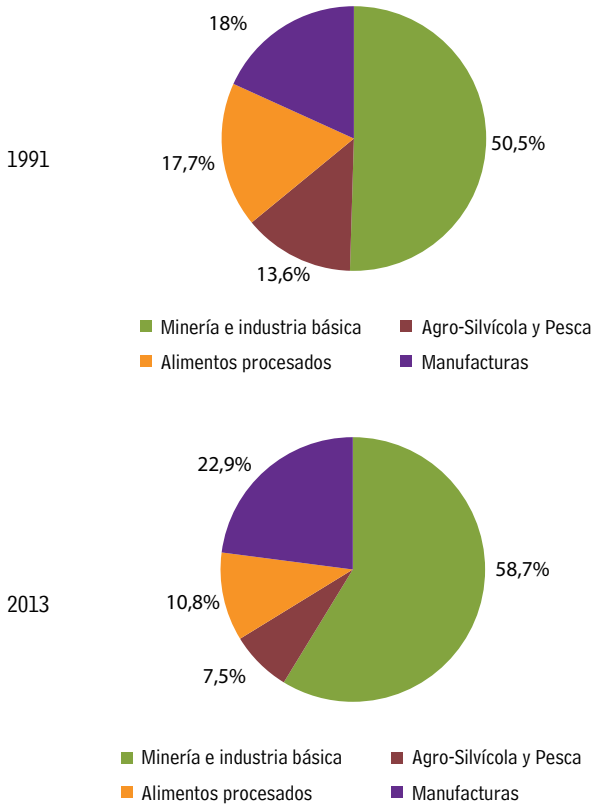
Fuente: Ministerio de Hacienda

Además del estancamiento en la productividad, el país no ha logrado diversificar de manera exitosa su estructura exportadora, que sigue muy concentrada en torno a la explotación de recursos naturales (Gráfico 5.3). Por ejemplo, entre 1991 y 2013 la participación de los productos de la minería y de la industria básica (ligada a la minería) en las exportaciones creció ocho puntos porcentuales, hasta situarse ligeramente por debajo del 60%. Es decir algo menos de dos tercios de las exportaciones provienen de la minería e industrias básicas relacionadas.

Gráfico 5.3

Composición de Exportaciones Chilenas 1991 y 2013

(Porcentaje)



Fuente: Banco Central

Sin duda Chile posee claras ventajas en la explotación de recursos naturales. Sin embargo, esto no implica que la economía deba concentrarse exclusivamente en estos sectores. Otros países, también con abundancia de recursos naturales, han logrado desarrollar nuevos sectores y producen bienes y servicios de mayor valor agregado. Diversificar la matriz productiva es fundamental para construir una economía más sólida y estable, menos susceptible a los vaivenes de los precios, donde más personas participen del proceso de desarrollo y puedan disfrutar de sus beneficios. Asimismo, diversificar la matriz productiva va en la línea de promover un desarrollo territorial más armónico.

5.2 La Agenda de Productividad, Innovación y Crecimiento

La Agenda de Productividad, Innovación y Crecimiento tiene como fin modernizar y diversificar la estructura de la economía de manera que nos permita crecer sosteniblemente en largo plazo y, al mismo tiempo, asegurar una mayor equidad y calidad de vida para nuestros ciudadanos. La Agenda cuenta con 47 medidas estructuradas en torno a cuatro objetivos estratégicos, de los cuales se desprenden siete ejes. Este conjunto de medidas requiere de una sólida alianza público-privada para su materialización exitosa.

El primer objetivo es promover la diversificación y desarrollo productivo del país, que tal como se mencionó es aún muy concentrado en la explotación de recursos naturales.

El segundo objetivo consiste en potenciar de manera estratégica sectores donde el país tiene un alto potencial de crecimiento. Por ejemplo, hay inmensos activos turísticos que no se han aprovechado plenamente. Para ello el sector público y privado pueden trabajar coordinadamente para transformar nuestros atractivos turísticos en destinos de categoría mundial que generen empleo y oportunidades en nuestras regiones. También existen grandes oportunidades para impulsar una mayor integración en la cadena de valor minera. Distintas fallas de mercado —como la falta de bienes públicos o la escasa coordinación entre los agentes económicos— han impedido que estos sectores puedan explotar todo su potencial y sinergias.

El tercer objetivo es incrementar la productividad de las empresas, permitiendo que puedan crecer y desarrollarse y, de esa forma, incrementar sus ingresos y ofrecer empleos de calidad. Los países que alcanzan el desarrollo son los capaces de lograr niveles de productividad altos a lo largo de todos los sectores de la economía y en todos los diferentes tipos de empresas. Estudios recientes revelan que Chile tiene índices de productividad significativamente inferiores a los de economías desarrolladas, y las diferencias son todavía mayores en el caso de las pequeñas empresas. El objetivo de la agenda es incrementar la productividad de las empresas, apoyando su gestión, facilitando el acceso y mejorando las condiciones de financiamiento.

El cuarto y último objetivo es generar un nuevo impulso a las exportaciones y conseguir la internacionalización de las empresas nacionales, con especial énfasis en las Pymes; disminuyendo los costos asociados a la ubicación geográfica del país y apoyando a las empresas para que puedan expandir sus mercados.

La Agenda de Productividad, Innovación y Crecimiento tiene un presupuesto de más de US$ 1.500 millones, a ejecutarse entre 2014 y 2018. En conjunto estas medidas debieran contribuir a transformar la estructura productiva, que se refleje en un incremento de la productividad y en un cambio importante en los procesos de innovación.

5.2.1 Inversiones Estratégicas y Planes de Desarrollo Sectoriales

La Agenda se basa en una estrecha cooperación público-privada, que permita identificar las necesidades y brechas productivas a nivel sectorial y regional. Una vez identificadas esas brechas la Agenda de Productividad financiará una serie de programas e instrumentos destinados a abordar dichas necesidades.

En el marco del Proyecto de Ley de Presupuestos 2015 se creará un Fondo de Inversiones Estratégicas (FIE), cuyo objetivo es promover la diversificación de la matriz productiva y generar las condiciones para que las empresas locales aumenten su productividad, crezcan y se desarrollen. El Fondo financiará bienes y servicios públicos que faciliten la realización de

nuevos proyectos en sectores de alto potencial de crecimiento y de creación de empleo, y actividades de política de desarrollo y encadenamiento productivo. Estas últimas se derivan de diagnósticos y planes de acción acordados en instancias de coordinación público-privada, tanto de carácter regional como nacional. Para estos efectos se crearán una serie de Programas Estratégicos en la gerencia de Desarrollo Competitivo de Corfo.

Adicionalmente, el Ministerio de Economía está coordinando los Diálogos para la Productividad: encuentros sectoriales público-privados que buscan contribuir a mejorar la competitividad de un sector en ámbitos donde exista alto potencial de generación de valor o crecimiento, generando con ello un mejor entorno para la productividad, innovación, desarrollo tecnológico y emprendimiento.

Dentro de estos programas destaca uno que apunta a elevar la productividad y la diversificación de la pesca artesanal y semi-industrial, que permitirá promover una oferta pesquera y acuícola sustentable a nivel de todos los eslabones de la cadena productiva, junto con acciones en el ámbito del transporte y logística, la minería y el turismo.

En el marco de la Agenda se realizarán inversiones en equipamiento, infraestructura, desarrollo informático y contratación de personal especializado en el Servicio Agrícola Ganadero (SAG) para proteger el patrimonio sanitario de Chile y consolidar el sistema de trazabilidad de los productos. En cuanto a algunos sectores específicos, se reinstaurará el DL 701, para incentivar la forestación. Esta bonificación beneficiará especialmente a los propietarios más pequeños.

También en el marco del Proyecto de Ley de Presupuestos 2015 se creará el Fondo de Desarrollo Turístico (FDT) que financiará una serie de acciones coordinadas: promoción turística a nivel nacional e internacional, capacitaciones, certificaciones de calidad y puesta en valor de destinos de alto potencial. A través de este Fondo se realizarán inversiones habilitantes en parques nacionales y otras inversiones en destinos turísticos tales como caminos, señalética, miradores y centros de información.

5.2.2 Infraestructura para el Nuevo Desarrollo

Para facilitar el desarrollo productivo de los distintos sectores del país se fortalecerá la infraestructura portuaria y la conectividad urbana e interurbana. En esta línea se están realizando estudios técnicos para el desarrollo de un puerto de gran escala y un corredor multimodal de transporte de carga para la macro-zona central del país. Junto a esto se generarán instancias de coordinación entre empresas públicas portuarias con el objetivo de simplificar y agilizar procesos y reglamentos al interior de los puertos. Del mismo modo, se mejorarán los sistemas de información para que los agentes que comercian con el exterior puedan hacer seguimiento de sus envíos.

Otra iniciativa apunta a implementar un plan de desarrollo de telecomunicaciones, suplementando el Fondo de Desarrollo de Telecomunicaciones para financiar proyectos que aumenten y mejoren la capacidad de transmisión de datos, aumenten la cobertura de fibra óptica nacional y reduzcan los costos para los usuarios finales.

5.2.3 Financiamiento y Apoyo a la Gestión de las Pymes

Las empresas de menor tamaño constituyen la principal forma de organización de la actividad productiva y aportan cerca del 50% del empleo total[4]. Para que las empresas escalen, generen ganancias en productividad y logren internacionalizarse se necesita de un apoyo decidido en materia de gestión y financiamiento.

Una de las medidas más importantes de la Agenda es la capitalización de BancoEstado por US$ 450 millones y del Fondo de Garantías para los Pequeños Empresarios (Fogape) en US$ 50 millones. Estas capitalizaciones, cuyos proyectos de ley se encuentran en trámite legislativo, permitirán mejorar y expandir la oferta de créditos, en especial los créditos hipotecarios y para las Pymes (Capítulo 3).

En el contexto de la Agenda, BancoEstado ha comenzado a implementar la Banca Mujer Emprendedora, programa que tiene por objetivo mejorar el acceso de las mujeres emprendedoras a los servicios financieros y no financieros, contribuyendo al desarrollo y fortalecimiento de sus negocios. Para ello, la institución potenciará sus productos, incorporará servicios no financieros a su oferta de servicios y establecerá un sistema de información y vínculo con las otras entidades públicas que forman parte de la red de fomento. El programa contará con ejecutivos y ejecutivas especialmente capacitadas para atender presencialmente, en las sucursales de BancoEstado Microempresas, las consultas y gestiones de las emprendedoras. Además, brindará atención y asesoramiento telefónico y virtual.

Otra medida de la Agenda es crear un sistema electrónico centralizado de garantías que permitirá a personas y empresas registrar y administrar la entrega de garantías a entidades financieras. Esto les posibilitará recuperar o reemplazar garantías simplemente cambiando el registro, con un menor costo y de forma más expedita. Para esto, el Ministerio de Economía en conjunto con el Ministerio de Hacienda han comenzado a trabajar con el Banco Mundial para el diseño e implementación del sistema.

En materia de apoyo a la gestión, a partir de 2015 comenzará la operación de una red de Centros de Desarrollo Empresarial (CDE) que entregarán asistencia gratuita y especializada para emprendedores y microempresarios. Éstos brindarán asesoría tributaria y entregarán apoyo especializado a las mujeres. Los primeros 33 CDE, de un total de 50, comenzarán a operar durante 2015. También se está avanzando en la creación de Centros Pyme Exporta (CPE) en cada región del país, los que se organizarán sobre la base de los programas y recursos de ProChile. Su misión será apoyar a las empresas que busquen insertarse en los mercados internacionales, apoyando la negociación con agentes del exterior y el desarrollo de estrategias comerciales, entre otros.

5.2.4 Impulso al Emprendimiento y la Innovación

Este Gobierno apoyará en forma decidida el emprendimiento, desde el nacimiento de los proyectos y en las distintas etapas de desarrollo temprano, facilitando la consolidación y crecimiento de aquellos proyectos de alto potencial. Para ello, la Ley de Presupuestos contempla incrementar los recursos que Corfo destina al financiamiento de programas de apoyo a emprendedores y emprendedoras con proyectos en etapas iniciales de desarrollo. Como parte de este plan se diseñarán nuevos instrumentos y se mejorarán los existentes.

Recientemente, en el contexto de la Agenda, Corfo lanzó un programa para financiar empresas que produzcan innovaciones tecnológicas tanto de productos como de procesos que posibiliten reducir brechas respecto a otras más productivas. En los próximos meses se implementará un programa para identificar, captar y difundir tecnología entre nuestras empresas, especialmente entre las Pymes. Este programa lo ejecutarán los Centros de Extensión Tecnológica (CET), que actuarán como coordinadores de grupos de empresas con similares necesidades en cuanto a la adopción de tecnología. Los CET podrán ser operados en asociación con universidades y centros de formación técnica.

También desde comienzos de 2015 estará operativo el GobLab, un laboratorio para la innovación pública que, bajo el alero de Corfo, estará encargado de pilotar proyectos innovadores que tengan como objetivo solucionar problemas del sector público y entregar mejores servicios a la ciudadanía.

Por último, se fortalecerá y regionalizará el programa Start-Up Chile (al menos 50% de los participantes estarán en regiones) y se fomentará la asociatividad entre emprendedores locales e internacionales.

5.2.5 Eficiencia en la Regulación y en la Oferta de Servicios Públicos

El Estado, a través de su regulación, establece las reglas del juego para todos los ciudadanos. La complejidad del mundo actual demanda regulaciones coherentes y efectivas que vayan a la par con la creciente sofisticación de los mercados. Para lograrlo se requiere una institucionalidad basada en una política regulatoria clara y explícita, que promueva, a nivel de gobierno, los cambios de normativa requeridos, no sólo en el ámbito de las leyes y reglamentos, sino también a nivel de instrumentos administrativos. Para ello, se establecerá una unidad especializada encargada de la supervisión, evaluación y coordinación de la regulación del sector público, mediante procesos participativos, transparentes y con altos grados de coordinación y eficiencia.

En agosto, el Ministerio de Economía en coordinación con el Ministerio Secretaría General de la Presidencia inició un estudio conjunto con la OCDE para estudiar la eficiencia y coherencia regulatoria. Además, para mejorar la entrega de servicios públicos, se constituirá un Escritorio Empresas, que posibilitará iniciar y completar un conjunto significativo de trámites con el Estado.

De la misma forma, se llevará adelante una iniciativa para la modernización del servicio que brindan notarios y conservadores. Así, se creará una Plataforma Electrónica Registral y Notarial, que facilitará el otorgamiento de instrumentos públicos, garantizando además un acceso más fácil a la información por parte del público.

5.2.6 Mejores Mercados

Contar con una adecuada institucionalidad de libre competencia que efectivamente desaliente, detecte y sancione la adopción de prácticas anticompetitivas es esencial para el buen funcionamiento de los mercados, como también condición fundamental para una estrategia exitosa de desarrollo, donde las oportunidades estén al alcance de toda la población. Si bien en esta materia se han dado varios pasos en los últimos años, aún quedan muchos desafíos pendientes.

Para avanzar en estos objetivos se enviará un Proyecto de Ley que propondrá dedicación exclusiva de los miembros del Tribunal de Defensa de la Libre Competencia y que ampliará las facultades de la Fiscalía Nacional Económica, para que realice estudios que evalúen la competencia en los mercados. Esta misma iniciativa legal abordará el control preventivo de las fusiones, el mejoramiento del funcionamiento de la delación compensada, el aumento de las multas, la introducción de inhabilidades a personas naturales y ajustes en los procedimientos para indemnizar a los afectados por conductas anticompetitivas.

En el contexto de mejorar el funcionamiento de los mercados, la educación financiera ha ganado un creciente interés a nivel mundial. Existe a nivel internacional un reconocimiento cada vez mayor sobre los beneficios sociales que genera la inclusión financiera, resaltando su impacto positivo tanto a nivel individual como el efecto global que se produce en una sociedad que alcanza mayores niveles de inclusión.

En Chile, si bien en los últimos años hemos experimentado un gran desarrollo de nuestro sistema financiero, queda pendiente alcanzar mayores niveles de inclusión financiera para que los beneficios del desarrollo del mercado financiero alcancen a todos los sectores de la población.

El concepto de inclusión financiera es un concepto integral que abarca no sólo los aspectos de acceso del crédito y la oferta de productos financieros pertinentes, sino que también resulta indispensable la educación financiera y la protección de los derechos de los consumidores. Así, se entiende por inclusión financiera el proceso mediante el cual se promueve el acceso y uso de productos y servicios financieros adecuados, dentro de un marco normativo apropiado, que garantice esquemas de protección de los derechos de los consumidores y fomente la educación financiera, para mejorar las capacidades financieras y el bienestar económico y social de todos los sectores de la población. Lo anterior considera la necesidad de armonizar el propósito de inclusión financiera con el debido resguardo de la estabilidad y solvencia del mercado de capitales.

Frente a este desafío, la agenda de Productividad, Innovación y Crecimiento definió como una de sus metas la de promover una mejor comprensión de los conceptos y productos financieros, fomentando el desarrollo de habilidades y conocimientos que les permitan tomar mejores decisiones y mejorar su bienestar. Para ello, el Ministerio de Hacienda creará mediante decreto supremo la Comisión Asesora para la Inclusión Financiera, la que tendrá la misión de asesorar a la Presidenta de la República en todo cuanto diga relación con el diseño y formulación de una Estrategia Nacional de Inclusión Financiera, y con el diseño y ejecución de planes, medidas y otras actividades tendientes a aumentar los niveles de acceso, mejorar las condiciones de inclusión y educación financiera y de protección de los derechos del consumidor.

Por último, durante septiembre de 2014 el Ministerio de Economía en conjunto con el Ministerio de Vivienda y Urbanismo iniciaron un programa de fortalecimiento de barrios comerciales. Este programa financiará al menos 60 proyectos asociativos constituidos en torno a un barrio que requieran de asistencia técnica, capacitación, estudios de marketing, habilitación de infraestructura, entre otras cosas.

5.2.7 Nueva Institucionalidad

Para generar cambios fundamentales en la estructura productiva del país y lograr un crecimiento sostenido es necesario elaborar políticas de largo plazo, que trasciendan los períodos presidenciales. Por lo mismo, es primordial que estas políticas sean generadas por una institución formal, independiente y con funciones claramente definidas.

Para este efecto se creará la Comisión Nacional de la Productividad, que elaborará un informe anual donde se identificarán áreas con potencialidad de ser intervenidas para elevar la productividad. La comisión también actuará como un ente asesor del Gobierno, realizará estudios y propuestas a solicitud del mismo. La Comisión elaborará un análisis y recomendaciones en base a criterios técnicos y procesos participativos, asegurando que los distintos actores involucrados sean escuchados.

Para fortalecer la estrategia e institucionalidad de largo plazo en materia de innovación, ciencia y tecnología, se enviará un proyecto de ley que formalizará el Consejo de Innovación.

Durante septiembre inició su trabajo la Comisión Asesora Transversal encargada de efectuar una propuesta para modernizar la institucionalidad encargada de promocionar y atraer inversión extranjera. Esta comisión tiene un plazo de 120 días para entregar su propuesta.

Con el fin de apoyar el diseño y la ejecución de políticas públicas, se firmará un convenio para establecer un Centro de Investigación y Desarrollo del Banco Mundial en Chile que estará encargado de sistematizar la medición de los niveles de competitividad en el país, así como a nivel del resto de los países de América Latina, y se implementará el estudio Doing Business a nivel de regiones.

5.3 Invertir en Capital Humano para un Crecimiento Inclusivo

Un acceso equitativo a una educación de calidad es la clave indiscutida para elevar la productividad e impulsar el crecimiento de la economía, reducir la desigualdad y avanzar en inclusión. Esto, a su vez, refuerza y le da sustentabilidad al crecimiento (Capítulo 2).

Pese a los esfuerzos que se han hecho en las últimas décadas en materia de cobertura, infraestructura, equipamiento y focalización de recursos en los grupos más vulnerables de la población, la desigualdad en el acceso a una educación de calidad y la segregación del sistema continúan siendo altas; además, la educación pública se encuentra debilitada, tras años de retroceso en su matrícula, como resultado de los incentivos inadecuados del actual sistema.

Es por ello que una de las transformaciones estructurales que se impulsa el Gobierno es precisamente una profunda Reforma Educacional que apunte a generar un sistema moderno y de calidad, que entregue a niños, niñas y jóvenes los conocimientos, competencias y valores democráticos que el país demanda sin discriminación. Esta Reforma propone un cambio de paradigma en el sistema educativo; deja atrás la noción de la educación como un bien de consumo, para dar paso a un nuevo modelo que sea inclusivo y que potencie estructuralmente la calidad de la educación, en el amplio sentido de la palabra, teniendo a la educación pública como su pilar fundamental en el contexto de un sistema de provisión mixto.

En paralelo a la Reforma Educacional, el Gobierno impulsará un fuerte programa de capacitación laboral, especialmente enfocado en mujeres y jóvenes. Además, fortalecerá la institucionalidad vigente, dotándola de mayores recursos y capacidad para llevar adelante de forma adecuada los programas de capacitación hoy en marcha.

Para enfrentar estos desafíos de forma responsable y con fuentes de financiamiento sustentables, en los primeros meses de Gobierno se aprobó, con el acuerdo mayoritario de los senadores y diputados, una profunda Reforma Tributaria que permitirá contar con los recursos necesarios para emprender estos cambios.

5.3.1 El Contexto de la Reforma Educacional

Chile sobresale a nivel internacional por la fortaleza de sus instituciones y sus bajos niveles de corrupción, por su estabilidad macroeconómica, una sólida posición fiscal y bajos niveles de endeudamiento, entre otros atributos. El buen desempeño en estas áreas lo sitúa en el lugar 33 entre los 144 países evaluados por el Índice de Competitividad Global (ICG) del Foro Económico Mundial (FEM) en su última edición (2014-2015)[5]. Sin embargo, el país muestra una profunda debilidad en algunos sub-indicadores que reflejan las falencias tanto del sistema educativo, como del sistema de capacitación laboral.

Tal como destaca el ICG, Chile se sitúa en la posición 71 entre 144 países en términos de la calidad de su sistema educativo, bastante por debajo de su posición en el ranking global. El diagnóstico es particularmente severo en el caso de la calidad de la educación en las áreas de matemáticas y ciencias, y en cuanto a la calidad de la educación primaria, en las que la entidad ubica al país, en ambos casos,

en el lugar 99. Las pruebas estandarizadas internacionales también dan cuenta de las falencias de nuestro sistema educativo. Por ejemplo, Chile es el segundo país con peores resultados detrás de México en la Prueba PISA Matemáticas y la diferencia respecto a éste es de solamente nueve puntos (Gráfico 5.4).

Un problema adicional del sistema educativo chileno es su profunda inequidad en el acceso a una educación de calidad y su alto grado de segregación, lo que contribuye a perpetuar las desigualdades de ingresos y de oportunidades entre los distintos segmentos de la población (Capítulo 2). Mientras la mayoría de los jóvenes de mayores ingresos estudia en colegios particulares privados y logran acceder a estudios superiores cursando carreras con altas exigencias, solamente un pequeño porcentaje de los jóvenes en los tramos de menores ingresos tienen la posibilidad real de acceder a estudios superiores en profesiones u oficios bien remunerados.

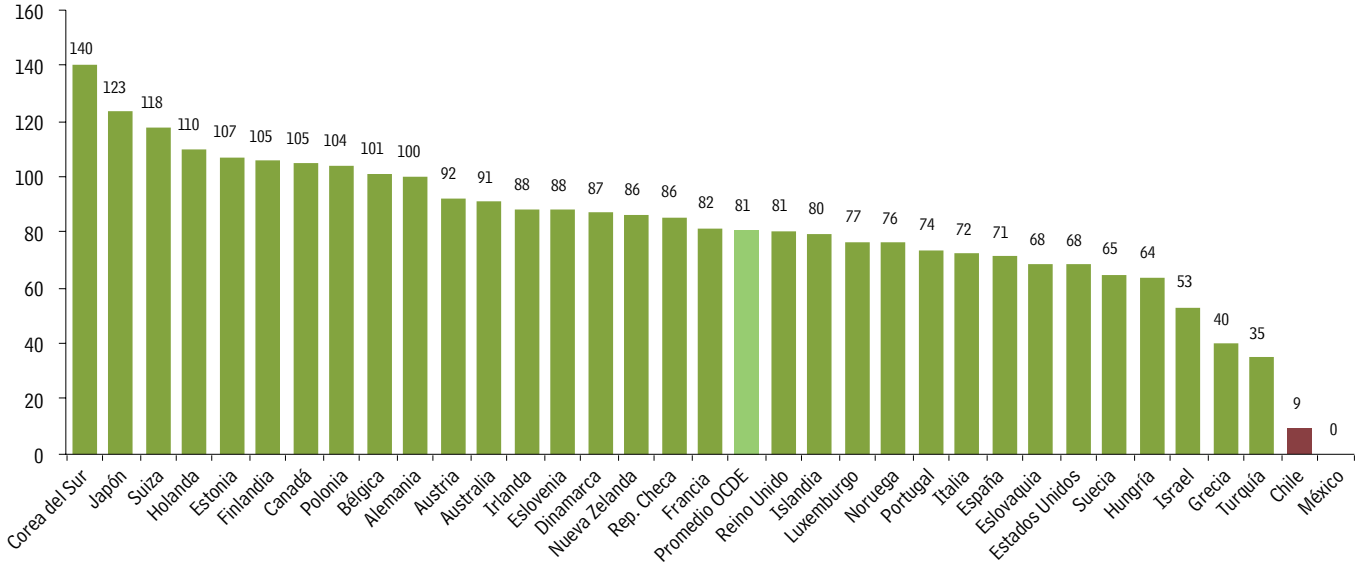
En el ámbito de la capacitación laboral, tampoco existe un adecuado sistema que le permita a los trabajadores fortalecer sus habilidades y elevar su productividad. Según el informe del ICG, cuando se consulta a los líderes empresariales encuestados por el FEM respecto a los factores más problemáticos que enfrentan para llevar adelante su negocio, la segunda respuesta más frecuente es "fuerza de trabajo no adecuadamente formada".

Difícilmente un sistema educativo débil puede habilitar a los jóvenes para desempeñarse adecuadamente en el mercado de trabajo. Sin embargo, podría pensarse que una vez empleadas, las personas podrían acceder a una adecuada capacitación laboral para fortalecer sus habilidades. Eso en la actualidad no está ocurriendo[6], de ahí la importancia de abordar de forma efectiva y decidida el tema de la capacitación laboral.

Gráfico 5.4

Puntajes PISA

(Brecha respecto al último país en desempeño en matemáticas).



Fuente: OCDE (2014a).

5.3.2 Reforma Educacional

El objetivo de la Reforma Educacional es generar un sistema moderno, que garantice sin discriminación el acceso a una educación de calidad a todas y todos los niños y jóvenes del país. Con este fin, el Ministerio de Educación llevará a cabo una Reforma de carácter estructural al sistema educacional, que considera cambios profundos a todo nivel: párvulos, básica, media y educación terciaria (técnica y universitaria). Además, de forma complementaria, se impulsarán un conjunto de programas con el fin de ir cimentando las bases del nuevo sistema y fortalecer la Educación Pública.

La Reforma se compone de un conjunto amplio de proyectos de ley, algunos de los cuales ya han comenzado su tramitación en el Congreso Nacional. Entre éstos, cabe destacar el proyecto de ley que crea la Subsecretaría de Educación Parvularia y la Intendencia de Educación Parvularia. Además, se encuentra en su primer trámite constitucional en la Cámara de Diputados el proyecto que regula la admisión de los estudiantes, elimina el financiamiento compartido y prohíbe el lucro en establecimientos educacionales que reciben aportes del Estado. Otros de los proyectos que se encuentra en trámite es el que crea un administrador provisional y administrador de cierre de instituciones de educación superior, y que establece regulaciones en materia de administración provisional de sostenedores educacionales.

5.3.2.1 Parvularia

Avanzar en equidad en el sistema educativo requiere invertir en los niños desde sus primeros años. La evidencia indica que la estimulación y la educación temprana de calidad inciden de manera positiva y significativa en el desarrollo cognitivo y en las habilidades sociales posteriores de los infantes. Más aún, el retorno de la inversión en educación es decreciente, alcanzando el máximo en los primeros años de vida[7].

Además de potenciar la formación de capital humano, invertir en los más pequeños reduce la dependencia de las capacidades de la población del contexto socio-económico en el que se nace. Los resultados de las pruebas PISA muestran mejores resultados académicos entre aquellos estudiantes de 15 años de edad que han accedido a educación de párvulos, independientemente de su origen socioeconómico. Al respecto, la OCDE advierte que en varios de los países analizados el acceso a estimulación y educación temprana de calidad es desigual. En ese marco, se recomienda realizar mayor esfuerzo en expandir cobertura y mejorar calidad justamente en los segmentos más resagados[8].

Es por eso que durante este periodo de Gobierno se sumarán 4.500 salas cuna y 1.200 jardines infantiles a la actual red pública. Con ello se aumentará la cobertura en 90 mil niños y niñas de entre cero y dos años (etapa sala cuna) y en 34 mil, la de aquellos de entre dos y tres años (etapa jardín infantil). Para 2015 se contempla la construcción de un total de 832 salas cuna y 658 jardines infantiles. Esta expansión de la red pública tiene como contrapartida un aumento presupuestario significativo, que continuará verificándose en años siguientes en el marco de la Reforma Educacional (Gráfico 5.5).

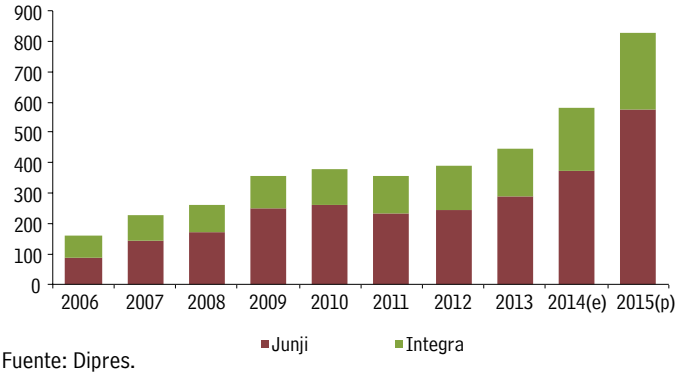
Además, el Programa de Gobierno establece que se aplicarán criterios más exigentes para la acreditación de las carreras de educación parvularia, se pondrá énfasis en la formación continua de educadores y educadoras, y en la de directoras y directores.

Es así como entre las medidas de los primeros 100 días se envió al Congreso un proyecto de ley que reestructura la institucionalidad de la educación parvularia. El proyecto crea una Subsecretaría de Edu-

cación Parvularia y una Intendencia de Educación Parvularia, que dependerá de la Superintendencia de Educación.

Gráfico 5.5

Gasto Público en Junji y Fundación Integra
(Miles de millones de pesos de 2015)



Fuente: Dipres.

Nota: (e) Corresponde a valor estimado a agosto del 2014. (p) Corresponde a valor proyectado, según Proyecto de Ley de Presupuestos 2015.

La primera tiene por rol diseñar políticas para asegurar estándares de calidad, al tiempo que la Intendencia se encargará de fijar los criterios técnicos para fiscalizar que los establecimientos, tanto públicos como privados, se ajusten a la normativa educacional vigente, y fiscalizar la legalidad del uso de los recursos públicos. Esta nueva institucionalidad busca también fortalecer y empoderar a la Junji para que adquiera un rol protagónico en la provisión directa del servicio.

5.3.2.2 Básica y Media

El cambio de paradigma del sistema de educación escolar es un pilar fundamental de la Reforma Educacional, que consiste en terminar con la selección de alumnos, prohibir el lucro y poner fin al copago en establecimientos que reciban recursos públicos. El proyecto que regula la admisión de los estudiantes, junto con el desarrollo de una carrera profesional docente, enmarcada en una política nacional de desarrollo docente, y la creación de una nueva institucionalidad para la gestión de la educación pública, busca sentar las bases de la construcción de un sistema inclusivo, que permita avanzar en términos de calidad y equidad.

Durante los primeros 100 días de Gobierno se envió al Congreso un proyecto que busca eliminar el financiamiento compartido, la selección y el lucro en los establecimientos que reciben recursos públicos. Esta propuesta se sustenta en el entendido de que el financiamiento compartido limita la libertad de elección de las familias, al segregarlas según capacidad de pago. La posibilidad de seleccionar a los estudiantes según capital cultural, económico y social agrava estos patrones[9]. Lo que se busca es que los recursos que el Estado destina vía subvenciones se orienten certeramente al mejoramiento de la educación que imparten los establecimientos.

Estas transformaciones implican cambios legales de gran envergadura y tendrán una implementación gradual. En junio se anunció una Agenda Inmediata de Fortalecimiento de la Educación Pública, con recursos por US$ 35 millones, la que será complementada con mayores recursos en el Proyecto de Ley de Presupuestos 2015. El objetivo de esta Agenda es ir creando las condiciones necesarias para dar espacio a los cambios en el sistema y apoyar la Educación Pública, pilar fundamental de la Reforma. En concreto, la Agenda apunta a mejoras en el corto plazo en las siguientes cuatro áreas:

- Infraestructura: en el proyecto de Ley de Presupuestos 2015 se contempla un mayor gasto de $ 50.780 millones para el mejoramiento de espacios educativos. En este nivel educativo y dentro del presupuesto para infraestructura educacional, esta asignación representa la de mayor crecimiento.
- Apoyo a actividades en escuelas y liceos públicos: el presupuesto destina un total de $ 14.429 millones para financiar actividades relacionadas con el perfeccionamiento de profesionales de

la educación, recursos educativos y transporte escolar rural.

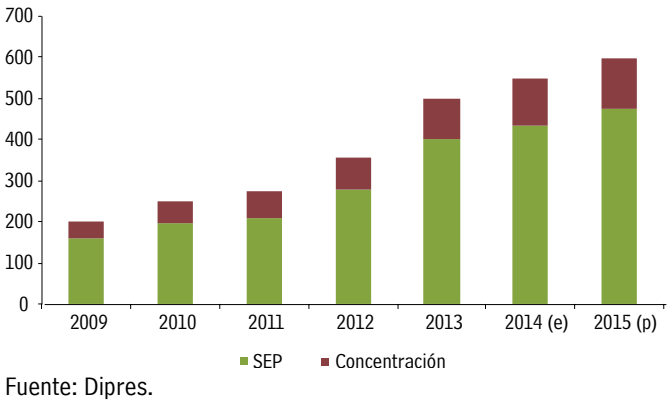
- Fortalecimiento de la administración de la educación municipal: en 2015 se destinarán $ 185.400 millones al Fondo de Apoyo para la Educación Pública, incrementándose sus recursos un 37,3% respecto de 2014. Este Fondo busca mejorar la gestión educativa de los establecimientos municipales del país, preparando la transición hacia la nueva institucionalidad de la educación pública.
- Apoyo al acceso a educación superior para estudiantes vulnerables: se complementarán los recursos para el Programa de Acompañamiento y Acceso Efectivo (PACE), que brinda orientación y apoyo para el ingreso de estudiantes vulnerables a la educación superior.

En el marco del sistema educacional actual, se han venido utilizando dos instrumentos instaurados en 2008 (Ley N° 20.248) para aumentar la equidad y calidad en la educación que se imparte a niños y niñas vulnerables: la Subvención Escolar Preferencial (SEP) y la Subvención de Concentración, que se agrega a la SEP en el caso de estudiantes prioritarios. En el Proyecto de Ley de Presupuestos 2015, se contemplan importantes aumentos de recursos para ambas subvenciones (Gráfico 5.6).

Gráfico 5.6

Evolución Presupuesto SEP y Concentración

(Miles de millones de pesos de 2015)



Fuente: Dipres.

Nota: (e) Corresponde a valor estimado a agosto del 2014. (p) Corresponde a valor proyectado, según Proyecto de Ley de Presupuestos 2015.

Por último, considerando la importancia de la alimentación durante la vida escolar de los estudiantes, se reforzará el Programa de Alimentación Estudiantil que administra Junaeb con el fin de garantizar la alimentación de todos los estudiantes pertenecientes a las familias de los tres quintiles de menor ingreso.

5.3.2.3 Educación Superior

Las grandes diferencias que se producen en materias de ingresos laborales, en parte importante, se explican como resultado del nivel de calificación de las personas sobre todo respecto a estudios superiores. Tal como se muestra en el Capítulo 2, las mayores diferencias de ingresos se producen entre las personas que tienen 18 años o más de educación y aquellas que sólo han completado la educación secundaria. Por lo mismo, ampliar las posibilidades de acceso a una educación de calidad va en directa relación con generar condiciones de mayor equidad.

En esta línea, la Reforma Educacional se plantea varios cambios sustantivos en educación superior. En primer lugar, creará una Superintendencia de Educación Superior, con la función de cautelar la calidad y la solidez de las instituciones, y asegurar el cumplimiento de la ley que prohíbe el lucro, se impulsará el reconocimiento y desarrollo de la educación técnico-profesional y se crearán dos universidades públicas en las regiones de Aysén y O'Higgins[10]. Asimismo, se avanzará en la gratuidad de dicho sistema y se modificarán los aportes estatales al financiamiento de las actividades e instituciones universitarias, con un enfoque que garantice la calidad en la provisión de educación.

En paralelo a las propuestas legislativas de la Reforma en esta materia, el Gobierno impulsará diversos programas de apoyo educacional con el fin de facilitar el acceso a educación terciaria y avanzar hacia una mayor equidad en el acceso a la educación superior.

De esta manera, durante 2015 el beneficio de las becas de arancel de educación superior se hará extensi-

vo a estudiantes pertenecientes al 70% de los hogares de menores ingresos, asignándose $ 513.854 millones a estas becas, lo que representa un incremento de 15,8% respecto a 2014 y beneficiando con ello a cerca de 404 mil jóvenes. De forma complementaria, dentro del Programa de Becas de Mantención para la Educación Superior, se incorporará a los estudiantes pertenecientes al tercer quintil de menores ingresos a las Becas de Alimentación, con lo que los beneficiados se incrementan en cerca de 88 mil.

Con el fin de facilitar el acceso a educación terciaria en todo el país y reconocer la importancia de la educación técnico-profesional, se crearán Centros de Formación Técnica (CFT) en cinco regiones. Concretamente, se firmaron convenios con cinco universidades regionales para la creación de igual número de CFT. Con esto se avanza decididamente hacia la meta de crear CFT con altos estándares de calidad en cada región del país, promoviendo el desarrollo en esos territorios mediante la articulación del sistema educativo y el sector productivo.

Como una forma de fortalecer las actividades de docencia, investigación y vinculación con el medio, en el Proyecto de Ley de Presupuestos 2015 se destinarán $ 34.080 millones para la creación del nuevo Convenio Marco con Universidades Estatales. Además, para financiar la internacionalización de universidades destacadas en el ámbito de la investigación y la docencia de postgrado se dispondrán de $ 4.120 millones.

Por último, un patrón preocupante que surge del análisis de las estadísticas es la baja proporción de titulados y tituladas en ingeniería, matemáticas, ciencias y tecnología. Esta deficiencia se constituye como una limitante importante para empresas tecnológicas locales y para la instalación de filiales de compañías extranjeras en el país. Por eso, durante este Gobierno se creará un programa de incentivos para las universidades que tengan carreras de ingeniería acreditadas y que firmen convenios con el Estado para que generen 1.000 cupos adicionales para postulantes que cumplan los requisitos.

5.3.3 Capacitación

5.3.3.1 +Capaz: Capacitación para Mejorar la Empleabilidad de Mujeres y Jóvenes

El nuevo programa +Capaz busca recuperar la capacitación laboral como una herramienta de desarrollo y mejoramiento de la productividad. Su objetivo es apoyar el acceso y la permanencia en el mercado laboral de mujeres y jóvenes vulnerables, capacitándolos en oficios que les permitan acceder a puestos de trabajo de calidad.

Al momento de cursar la educación secundaria, los jóvenes enfrentan diferentes obstáculos para continuar con sus estudios (maternidad y paternidad adolescente y exposición a contextos riesgosos, por ejemplo) y a quienes desertan muchas veces les resulta difícil terminar su formación, lo que posteriormente hace que su inserción en el mercado laboral sea precaria. En esos contextos, la capacitación puede operar como una segunda oportunidad al mejorar capacidades y potenciar su empleabilidad. Este programa también cuenta con un componente adicional a la capacitación: la posibilidad de nivelar estudios (terminar la secundaria). Mientras que a quienes cuentan con educación secundaria completa les brinda la posibilidad de capacitarse en oficios y acceder a la enseñanza superior en centros de formación técnica e institutos profesionales.

Entre los factores que inciden en la menor empleabilidad de las mujeres está el haberse retirado del mercado durante largos períodos para dedicarse a tareas de cuidado de familiares o de sus hijos e hijas, el no haber culminado estudios secundarios y/o no haber logrado desarrollar capacidades que requieren los empleos de calidad.

Diversos estudios muestran que estos dos grupos son los que efectivamente enfrentan las mayores barreras al momento de buscar un empleo de calidad o realizar un emprendimiento. La capacitación en oficios a través de cursos de calidad de entre 200 y 300 horas, sumado a la intermediación laboral que incluye el programa, puede significar un cambio importante en la vida de estas personas, contribuyendo así al fortalecimiento de su autonomía económica.

En el caso de los jóvenes se pondrá especial énfasis en facilitar el acceso a aquellos con alguna discapacidad, adoptándose medidas especiales de apoyo para mejorar la inclusión. Durante el proceso de inserción laboral estos jóvenes serán acompañados por un especialista.

El compromiso de este Gobierno es entregar 450 mil capacitaciones entre 2014-2018, de las cuales 300 mil corresponderán a mujeres (40 mil para microemprendedoras) y 150 mil a jóvenes (20 mil para jóvenes que presentan algún grado de discapacidad). Para avanzar en esta meta, el año 2015 se capacitarán 50 mil mujeres y 25 mil jóvenes mediante el Programa +Capaz.

El desafío que implica la ejecución del programa +Capaz ha requerido que Sence inicie un proceso de fortalecimiento de un conjunto de áreas de trabajo clave, mejorando su capacidad de control de las acciones de capacitación que se financiarán y de las instituciones que las realizarán. Para esto, Sence debe invertir en la formación de sus recursos humanos; desarrollar sistemas de información que permitan tener un control desde los procesos de licitación hasta los pagos finales de esas acciones de capacitación; mejorar y rediseñar sus procesos de trabajo; fortalecer decididamente su estructura a nivel regional; y desarrollar un amplio despliegue comunicacional de las tareas descritas a los grupos objetivo del programa.

RECUADRO 5.1

Ejes de la Agenda de Productividad, Innovación y Crecimiento

Para lograr los objetivos planteados en la Agenda, se necesita un conjunto de factores habilitantes que generen ganancias en productividad y permitan revitalizar el crecimiento. Los siete ejes de esta Agenda y las principales medidas de cada uno de ellos se resumen en el Cuadro 1.

Cuadro 1

Ejes de la Agenda de Productividad, Innovación y Crecimiento

Ejes	Principales medidas
Inversiones estratégicas y planes de desarrollo sectoriales	Fondo de Inversión estratégica
	Encadenamiento y desarrollo productivo
	Emprendimiento público-privado
	Plan de Desarrollo Turístico
	Diversificación y productividad pesquera
	Trazabilidad, sanidad y calidad agropecuaria
	Incentivo a la inversión forestal
	Clúster minero
Infraestructura para el nuevo desarrollo	Plan de Desarrollo del Transporte y Logística
	Obras de riego
	Desarrollo de Telecomunicaciones
Financiamiento y apoyo a la gestión de la Pymes	Capitalización de BancoEstado
	Fondo Pequeños Empresarios
	Banca Mujer Emprendedora
	Sistema central de garantías
	Centros de Desarrollo Empresarial
	Centros Pyme Exporta
Impulso al emprendimiento y la innovación	Emprendimiento inicial
	Apoyo al capital de riesgo temprano
	Regionalización Start-Up Chile
	Innovación empresarial
	Difusión tecnológica
	Innovación pública
	Innovación social
Eficiencia en la regulación y en la oferta de servicios públicos	Evaluación de la regulación pública
	Plan de tecnología en servicios públicos
	Plataforma Electrónica Registral y Notarial
Mejores mercados	Protección de la libre competencia
	Educación e inclusión financiera
	Fortalecimiento de barrios comerciales
	Fortalecimiento de las cooperativas
Nueva institucionalidad	Comisión de la Productividad
	Estrategia de largo plazo
	Agencia de atracción de inversiones extranjeras
	Medición competitividad

Fuente: Ministerio de Hacienda (www.agendaproductividad.cl).

CAPÍTULO 5

Notas

1. La PTF captura la parte del crecimiento económico no explicada por los aumentos del empleo y del stock de capital (corregido por su intensidad de uso). En sectores donde los recursos naturales no son una parte sustancial de la función de producción, los cambios positivos en este indicador reflejan mayor productividad. Easterly y Levine (2002) no descartan que la acumulación de factores productivos (capital o trabajo) sea importante en determinadas coyunturas o países; pero argumentan que sería un "algo diferente", un distinto modo de hacer las cosas, lo que redunda en mayor producto empleando los mismos recursos, y lo que jugaría un rol predominante.

2. Debe considerarse que debido a la recesión de 2009 la PTF cayó fuertemente ese año. Ese cambio no es necesariamente indicativo de un retroceso en productividad.

3. Ver, por ejemplo, "Boletín Trimestral Evolución de la PTF en Chile", Número 3 de la Universidad Adolfo Ibáñez.

4. Correa y Echavarría (2013) reportan que las pequeñas y medianas empresas representan alrededor de 25% del universo de empresas y aportan en torno al 36% del empleo (promedio 2008-2011). Las microempresas abarcan 73% del total de las empresas y aportan 12% del empleo (promedio 2008-2011).

5. Ver World Economic Forum (2014a, 2014b).

6. Ver Informe Final de la Comisión Revisora del Sistema de Capacitación e Intermediación Laboral (2011).

7. Ver Berlinski et al. (2008).

8. Ver OCDE (2014b).

9. Ver Schneider et al. (2006).

10. El Proyecto de Ley que "Crea Universidad Estatal de la Región del Libertador General Bernardo O`Higgins y Universidad Estatal de la Región de Aysén del General Carlos Ibáñez del Campo" se encuentra en primer trámite constitucional en la Cámara de Diputados.

11. Si bien la matrícula ha venido creciendo en los últimos años, y la comparación no se realiza a partir de una misma generación, la magnitud de las diferencias efectivamente refleja una alta tasa de deserción, que además está ampliamente documentada.

Referencias

Afonso, A., Schuknecht, L. y Tanzi, V. (2006). Public sector efficiency: evidence for new EU member states and emerging markets. ECB Working Paper Series 0581, European Central Bank.

Aghion, P., Caroli, E. y Garcia-Penalosa, C. (1999). Inequality and economic growth: the perspective of the new growth theories. Working Papers 9908, CEPREMAP.

Alesina, A.y Rodrik, D. (1994). Distributive Politics and Economic Growth. *Quarterly Journal of Economics,* 109(2): 465–490.

Alesina, A. y Perotti, R. (1996). Income distribution, political instability, and investment. *European Economic Review,* 40(6): 1203-1228.

Anand, R., Mishra, S. y Peiris, S. J. (2013). Inclusive Growth: Measurement and Determinants. IMF Working Paper No. 13/135, International Monetary Fund.

Andreyeva T., Long, M., y Brownell, K. (2010). The impact of food prices on consumption: A systematic review of research on price elasticity of demand for food. *American Journal of Public Health,* 100 (2): 216-222.

Arellano, J.P. y Corbo, V. (2012). Informe y Propuestas. En Arellano, J. P. y Corbo, V., editores, Criterios para Reforma Tributaria. Cieplan, Santiago.

Auerbach, A. (1983). Corporate taxation in the United States. Brookings Papers on Economic Activity, 14(2): 451– 514.

Auerbach, A., Hassett, K. y Sodersten, J. (1995). Taxation and corporate investment: the Impact of the 1991 Swedish Tax Reform. NBER Working Paper 5189, National Bureau of Economic Research.

Bagchi, S. y Svejnar, J. (2013). Does Wealth Inequality Matter for Growth? The Effect of Billionaire Wealth, Income Distribution and Poverty. IZA Discussion Paper 7733, Institute for the Study of Labor.

Banco Mundial (2008). The Growth Report: Strategies for Sustained Growth and Inclusive Development. The World Bank, World Bank Publications 6507.

Banerjee, A. V. y Duflo, E. (2003). Inequality and Growth: What Can the Data Say? *Journal of Economic Growth,* 8(3): 267-299.

Barro, R. (1990). Government spending in a simple model of endogenous growth. *Journal of Political Economy,* 98 (S5): 103-117.

_____ (2000). Inequality and Growth in a Panel of Countries. *Journal of Economic Growth,* 5(1): 5–32.

Benabou, R. (2000). Unequal Societies: Income Distribution and the Social Contract. *American Economic Review, 90*(1): 96-129.

Benabou, R. (2002). Tax and Education Policy in a Heterogeneous-Agent Economy: What Levels of Redistribution Maximize Growth and Efficiency? *Econometrica,* 70(2): 481-517.

Berg, A. y Ostry, J. (2011). Inequality and Unsustainable Growth: Two Sides of the Same Coin? IMF Staff Discussion Note SDN/11/08.

Berg, A., Ostry, J. y Tsangarides, C. (2014). Redistribution, Inequality, and Growth. IMF Staff Discussion Note SDN/14/02 International Monetary Fund.

Berlinski, S., Galiani, S. y Manacorda, M. (2008). Giving children a better start: Preschool attendance and school-age profiles. *Journal of Public Economics,* 92 (5-6): 1416-1440.

Brownell, K., y Friedman, R. (2012). *Sugar-Sweetened Beverage Taxes: An Updated Policy Brief.* Yale Rudd Center for Food Policy & Obesity, New Haven, CT.

Bustos, A., Engel, E. y Galetovic, A. (2004). Could Higher Taxes Increase the Long-Run Demand for Capital? Theory and Evidence for Chile. *Journal of Development Economics,* 73 (2): 675-697.

Cantallopts, J., Jorratt, M. y Scherman, D. (2007). Equidad Tributaria en Chile: Un Nuevo Modelo para Evaluar Alternativas de Reforma. ECLAC/CEPAL Seminario, Santiago.

Castelletti, B. (2013) How Redistributive is Fiscal Policy in Latin America? The Case of Chile and Mexico. OCDE/OCDE, Working Paper 318.

Cerda, R. y Larraín, F. (2005), Inversión Privada e Impuestos Corporativos: Evidencia para Chile. Documento de Trabajo 297, Instituto de Economía, Pontificia Universidad Católica de Chile.

Cuevas, A. (2014), Evolución del régimen de tributación a la renta en Chile y la reforma de 1984, Centro de Estudios Tributarios, Universidad de Chile. N°9, 2014.

Chattopadhyay, R. y Duflo, E. (2004). Women as Policy Makers: Evidence from a Randomized policy experiment in India. *Econometrica,* 72(5): 1409-1443.

Chong, A. y Gradstein, M. (2007). Inequality and Institutions. The Review of Economics and Statistics, 89(3): 454-465.

Contreras, D. (2007). Poverty, Inequality, and Welfare in a Rapid Growth Economy: The Chilean Experience. International Food Policy and Research Institute, Special Edition.

Corak, M. (2006). Do Poor Children Become Poor Adults? Lessons for Public Policy from a Cross Country Comparison of Generational Earnings Mobility. En Creedy, J. y Kalb, G., editores, *Dynamics of Inequality and Poverty (Research on Economic Inequality, Volume 13).* Emerald Group Publishing Limited.

Correa, C. y Echavarría, G. (2013). Estimación del Aporte de las PyME a la Actividad en Chile, 2008-2011. Banco Central de Chile Estudios Económicos Estadísticos 101.

Cummins, J., Hassett, K. y Hubbard, R. (1996), Tax reforms and investment: a cross-country comparison. Journal of Public Economics, 62(1-2): 237—273.

Easterly, W. y Levine, R. (2002). It´s Not Factor Accumulation: Stylized Facts and Growth Models. Economic Growth: Sources, Trends and Cycles. En Loayza, N. y Soto, R., editores, Economic Growth: Sources, Trends, and Cycle, Volume 6, chapter 3. Banco Central de Chile, Santiago.

Easterly, W., Ritzen, J. y Woolcock, M. (2006). Social Cohesion, Institutions, and Growth. Economics and Politics, Wiley Blackwell, 18(2): 103-120.

Easterly, W. (2007). Inequality does cause underdevelopment: Insights from a new instrument. Journal of Development Economics 84 (2): 755–776.

Fields, G. S. (2001). Distribution and development: A new look at the developing world. Russell Sage Foundation, New York: The MIT Press.

Fondo Monetario Internacional, FMI, (2006). Las mujeres, el trabajo y la economía: Beneficios macroeconómicos de la equidad de género.

Fondo Monetario Internacional, FMI, (2013). Jobs and Growth: Analytical and Operational Considerations for the Fund. IMF Policy Paper. Documento de Análisis del Personal Técnico del FMI.

Forbes, K. J. (2000). A Reassessment of the Relationship between Inequality and Growth. American Economic Review, 90(4): 869–887.

Gammie, M. (1992). Reforming corporate taxation: an evaluation of the United States Treasury Integration proposals and other corporate tax systems in an international context: Part 1. British Tax Review, 3: 148–173.

Gemmell, N., Kneller, R. y Sanz, I. (2013). The Growth Effects of Tax Rates in the OCDE. Working Paper 2, Victoria University.

Hall, R., y D. Jorgenson. (1967). Tax Policy and Investment Behavior. American Economic Review, 57 (3): 391-414.

Harberger, A. (1964). Taxation, Resource Allocation, and Welfare. En Due, J., editor, The Role of Indirect and Direct Taxes in the Federal Revenue System. Princeton University Press, New Jersey.

Honohan, P. (2003). Alternative Approaches to Taxing the Financial Sector: Which is the Best and Where Does Chile Stand? Banco Central de Chile Documento de Trabajo 225.

Hsieh, C. y Parker, J. A. (2007). Taxes and Growth in a Financially Underdeveloped Country: Evidence from the Chilean Investment Boom. Economía, 8(1): 121-160.

Hungerford, T. (2013). Corporate tax rates and economic growth since 1947. Washington: Economic Policy Institute.

Jacoby, E. (2004). The obesity epidemic in the Americas: making healthy choices the easiest choices. Revista Panamericana de Salud Pública, 15(4), 278-284.

Jorgenson, D.W., y Landau, R. (Editores) (1993). Tax Reform and the Cost of Capital: An International Comparison. The Brookings Institution, Washington, DC.

Jorratt, M. (2012). Tax Evasion Estimate in Excise Taxes: The Case of Chile. Revista de Administración Tributaria CIAT/AEAT/IEF, No.34.

Kneller, R., Bleaney, M. y Gemmell, N. (1999). Fiscal Policy and Growth: Evidence from OCDE Countries. Journal of Public Economics, 74 (2): 171-190

Kuznets, S. (1955). Economic Growth and Income Inequality. American Economic Review 45(1): 1-28.

Marfán, M. (1998). El financiamiento fiscal en los años 90. En Cortázar, R. y Vial, J., editores, Construyendo opciones: propuestas económicas y sociales para el cambio de siglo. Cieplan, Santiago.

Mello, L. y Dutz, M. (2012). Promoting Inclusive Growth: Challenges and Policies. OCDE/OCDE-World Bank/Banco Mundial.

Mendoza, E., Milesi-Ferretti, G. y Asea, P. (1997). On the Ineffectiveness of Tax Policy in Altering Long-Run Growth: Harberger's Superneutrality Conjecture. Journal of Public Economics, 66(1): 99-126.

Miller, S. y Russek, F. (1997). Fiscal structures and economic growth: international evidence. Economic Inquiry, 35(3): 603-613.

Mirrlees, J., Adam, S., Besley, T., Blundell, R., Bond, S., Chote, R., Gammie, M., Johnson, P. Myles, G. Poterba, J. (2011). Tax by design. Oxford University Press.

Mozaffarian, D., Hao, T., Rimm, E., Willett, W. and Hu, F. (2011). Changes in Diet and Lifestyle and Long-Term Weight Gain in Women and Men. New England Journal of Medicine, 364 (25): 2392-2404.

Morrone, A., Tontoranelli, N. y Ranuzzi, G. (2009). How Good is Trust? Measuring Trust and its Role for the Progress of Societies. Working Paper, OCDE.

Mytton, O., Clarke, D. y Rayner, M. (2012). Taxing unhealthy food and drinks to improve health. British Medical Journal, 344: 1756-1833.

Nuñez, J. y Miranda, L. (2010). Intergenerational Income Mobility in a Less-Developed, High Inequality Context: The Case of Chile. The Berkley Electronic Journal of Economic Analysis and Policy 10(1): 1-17.

Organización para Cooperación y el Desarrollo Económico, OCDE, (2008). Gender and Sustainable Development. Maximising the Economic, Social and Environmental Role of Women. OCDE Publishing.

Organización para Cooperación y el Desarrollo Económico, OCDE, (2010). Obesity and the Economics of Prevention: Fit not Fat. Report, OCDE Publishing.

Organización para Cooperación y el Desarrollo Económico, OCDE, (2011), Society at a Glance 2011: OCDE Social Indicators. OCDE Publishing.

Organización para Cooperación y el Desarrollo Económico, OCDE, (2012). Income Inequality and Growth: The Effects of Taxes and Transfers. OCDE Economics Department Policy Notes 9, OCDE Publishing.

Organización para Cooperación y el Desarrollo Económico, OCDE, (2014a). Pisa 2012 Results: What Students Know and Can Do. Student Performance in Mathematics, Reading and Science. Volume I. OCDE Publishing.

Organización para Cooperación y el Desarrollo Económico, OCDE, (2014b). PISA in Focus: Does pre-primary education reach those who need it most? Publicación OCDE.

Paraje, G. (2014). El efecto del precio del cigarrillo sobre el inicio del tabaquismo en Chile Documento de Trabajo Universidad Adolfo Ibañez.

Perotti, R. (1996). Growth, income distribution, and democracy: What the data say Journal of Economic Growth, 1(2): 149-187.

Persson, T. y Tabellini, G. (1994). Is Inequality Harmful for Growth? American Economic Review, 84(3): 600–621.

PNUD (2011). Informe final, comisión revisora del sistema de capacitación e intermediación laboral. Sense, Ministerio del Trabajo de Chile, Santiago.

Poddar, S. (2009). Treatment of Housing under the VAT Washington, DC: American Tax Policy Institute.

Ravallion, M. (2004). Pro-Poor Growth: A Primer. Working Paper 3242, World Bank Policy Research.

Rodrik, D. (1999). Where Did All the Growth Go? External Shocks, Social Conflict, and Growth Collapses. Journal of Economic Growth, 4(4): 385-412.

Romer, C. y Romer, D. (2010). The macroeconomic effects of tax changes: estimates based on a new measure of fiscal shocks. American Economic Review, 100(3):763-801.

Saint-Paul, G. y Verdier, T. (1993). Education, democracy and growth. Journal of Development Economics, 42(2): 399-407.

_____ (1997). Power, Distributive Conflicts, and Multiple Growth Paths. Journal of Economic Growth, 2(2): 155-168.

Schneider, M., Elacqua, G. y Buckley, J. (2006). School choice in Chile: Is it class or the classroom? Journal of Policy Analysis and Management, 25 (3): 577-601.

Transparency International (2013). The Corruption Perceptions Index 2013.

Universidad Adolfo Ibáñez (2013). Boletín Trimestral Evolución de la PTF en Chile, número 3.

Vergara, R. (2010). Taxation and private investment: evidence for Chile. Applied Economics, 42(6): 717-725.

World Economic Forum (2013). The Global Gender Gap Report 2013.

World Economic Forum (2014a). The Global Competitiveness Report 2014-2015.

World Economic Forum (2014b). The Global Competitiveness Index 2013-2014: Country Profile Highlights.

Yañez, J. (2012). Impuestos Indirectos en Chile. Análisis y Propuestas de Reformas. En Arellano, J. P. y Corbo, V., editores, Criterios para Reforma Tributaria. Cieplan, Santiago.

Zee, H. (1998). Revenue, Efficiency, and Equity Aspects of Major Taxes in Chile: A Preliminary Assessment. Documento de Trabajo 42, Banco Central de Chile.

Esta publicación corresponde al Estado de la Hacienda Pública 2014 presentado por el Ministro de Hacienda, Alberto Arenas de Mesa, ante el Congreso Nacional

- el 7 de octubre de 2014 -

La versión digital de este documento se encuentra disponible en la página web www.hacienda.cl

Los contenidos pueden ser reproducidos citando la fuente.

Registro de Propiedad Intelectual: 246217
ISSN: 0718-6738

Ministerio de Hacienda
Teatinos 120 - Santiago de Chile
Código postal 8340487 - Teléfono (56) 2 2828 2000

Diseño:
Luis E. Silva

Edición:
Departamento de Comunicaciones Ministerio de Hacienda

Fotografías:
Paula Farías Lorca
Banco de imágenes Ministerio de Hacienda
Fundación Imagen de Chile

Impresión:
Productora Gráfica Andros

Edición de 500 ejemplares ©
Todos los derechos reservados

WWW.HACIENDA.CL