



REFORMA TRIBUTARIA Y PROYECTOS EDUCACIONALES: URGE MÁS TRANSPARENCIA

- Los cuestionamientos a la reforma tributaria abarcan su efecto en crecimiento económico, la recaudación esperada y, lo más grave, que el destino de los recursos no mejora la calidad de la educación.
- A la fecha, el proyecto de reforma educacional sólo incorpora US\$ 450 millones de recursos adicionales al sistema, el resto es compra de fierros y sustitución de gasto privado.
- El gran riesgo que existe es que los recursos de una reforma tributaria negativa al desarrollo económico terminen diluyéndose en el Presupuesto General, sin que se pueda verificar el logro de los objetivos propuestos.

Sin lugar a dudas, el trámite de la reforma tributaria está siendo más complejo de lo que se había pensado. Esto porque la propuesta es técnicamente mala y va más allá de lo que planteaba el programa, especialmente en lo referido a mecanismos de reemplazo del Fondo de Utilidades Tributarias (FUT). Ha transcurrido el tiempo suficiente para dimensionar los importantes costos en eficiencia que puede tener un cambio radical de un esquema impositivo, que en términos generales ha funcionado bien, y ha permitido que Chile haya sido el país de mayor crecimiento en occidente desde que se implementó en 1984¹. En este favorable resultado sin duda que los incentivos al ahorro y a la inversión juegan un rol determinante, los cuales se ven fuertemente mermados con la reforma.

MÁS INFORMACIÓN

http://www.lyd.com/wp-content/files_mf/tp1.163estudiosimcerccml.pdf

http://www.lyd.com/wp-content/files_mf/tp1.161nuevo-financiamientoporolumnoll.pdf

http://www.lyd.com/wp-content/files_mf/tp1.154importanciaahorromlcll.pdf

Los profundos cuestionamientos a la iniciativa del Gobierno abarcan tres frentes. Primero, y como señalamos en el párrafo anterior, los elevados costos que puede tener en el crecimiento económico, y sobre lo cual se ha generado un consenso bastante transversal. Lo segundo es si efectivamente la reforma recauda lo que se ha planteado (US\$ 8.200 millones anuales en régimen). Por último, y probablemente el punto más complejo, es si el destino de esos recursos, que no sólo es poco claro sino que tampoco cumple con lo



LIBERTAD Y DESARROLLO

TEMAS PÚBLICOS

www.lyd.org

Nº 1.165

4 de julio 2014

que se ha dicho, cumpliría el objetivo central: mejorar la calidad de la educación y las oportunidades de los niños más vulnerables. Esto último es muy importante, pues un incremento tributario de esta magnitud, aún con mejoras sustanciales en la forma de recaudar, genera costos que sólo pueden ser parcialmente compensados en el tiempo asociado al uso eficiente de esos recursos. En la presentación de Juan Andrés Fontaine en la Comisión de Hacienda del Senado se incluye un ejercicio que compara a la economía chilena creciendo al 3% y con reforma tributaria, con otra creciendo al 5% y sin reforma. El resultado es que la recaudación en el primer caso es US\$ 5.000 (en dólares de 2013) millones más baja en 2023 que la alternativa mencionadaⁱⁱ.

Nos referiremos a continuación a los dos últimos aspectos mencionados (recaudación y potencial cumplimiento de objetivos), considerando que el impacto macro del proyecto en el crecimiento ha sido ya bastante documentado y, además, ampliamente consensuado.

RECAUDACIÓN PROYECTADA

De acuerdo al Informe Financiero del proyecto de ley, éste recaudaría US\$ 8.200 millones (en dólares de 2013) en régimen. Aunque no se conoce en detalle cómo se realizaron los cálculos, en general, de acuerdo a una minuta del Ministerio de Hacienda, se puede ver que se incorporaron como supuesto elasticidades nulas frente a los aumentos de precios que generan los impuestos. Por lo que en la práctica la recaudación podría ser algo menor en algunos casos. A su vez, y seguramente el efecto más importante, al suponer que la reforma no genera consecuencias negativas en ahorro e inversión, podría estar sobreestimándose el crecimiento efectivo, y con esto, la recaudación por impuesto a la renta.

Respecto al uso de la recaudación esperada, la presentación del Ministro de Hacienda, Alberto Arenas, al Congreso señala que más de la mitad de los recursos irán a financiar la reforma educacional (más de US\$ 4.500 millones), otra parte se destinaría a políticas en materia de protección social (unos US\$ 1.000 millones) y el resto para reducir el déficit estructural (US\$ 2.670 millones). Todas cifras aproximadas en base a las referencias oficiales.



LIBERTAD Y DESARROLLO

TEMAS PÚBLICOS

www.lyd.org

Nº 1.165

4 de julio 2014

Una parte importante de los recursos se destinará a entregar gratuidad casi universal en la educación superior, lo cual favorecerá principalmente a estudiantes pertenecientes a los deciles superiores de ingreso.

Igualmente es importante constatar que para 2014 se espera recaudar en términos netos US\$ 740 millones y en 2015 US\$ 2.089 millones. Es decir, 25% de la reforma se recaudaría ya en 2015, y estaría incorporada en la Ley de Presupuestos de ese año, la que el Ejecutivo debe ingresar para su tramitación en el Congreso en menos de tres meses. Para esa fecha, ya se debiese establecer un mecanismo consensuado y transparente que explicita el uso de estos recursos a modo de *accountability*. En efecto, la iniciativa tiene altos costos en materia de ahorro y de crecimiento, que podrán ser parcialmente compensados sólo en medida que se inviertan en capital humano y aumentos en competitividad. La información debe orientarse a entregar esos antecedentes.

LO MÁS COMPLEJO: EL DESTINO DE LOS RECURSOS

Desde una mirada amplia, es efectivo que el país requiere mejorar la calidad de la educación, pero eso no puede servir de justificación para cualquier reforma tributaria ni para cualquier proyecto de reforma educacional. Cómo veremos a continuación, y basado en las iniciativas conocidas, por un lado, no hay luces de medidas que busquen mejorar la calidad de la educación escolar de los sectores más vulnerables, y por otro, porque se destinará una importante parte de los recursos a entregar gratuidad casi universal en la educación superior, lo cual favorecerá principalmente a estudiantes pertenecientes a los deciles superiores de ingreso.

Si miramos las propuestas que se conocen hasta la fecha en materia educacional, la iniciativa enviada por el Gobierno que busca terminar con la selección, el copago y el financiamiento compartido, propone un mayor gasto en 12 años de más de US\$ 5.000 millones para la mera compra de infraestructura a los sostenedores, lo cual equivale a un flujo anual de US\$ 420 millones aproximadamente. A lo anterior se le suma un gasto anual (y en régimen) cercano a US\$ 950 millones que en parte suplirá el financiamiento compartido (FC) que hoy pagan los padres y que además busca crear una nueva subvención por gratuidad de aproximadamente \$ 9.500 mensual por alumno y una nueva subvención preferencial dirigida a los alumnos de clase media. Esto da cuenta de un flujo total anual de, en régimen, US\$ 1.370 millones.



LIBERTAD Y DESARROLLO

TEMAS PÚBLICOS

www.lyd.org

Nº 1.165

4 de julio 2014

Más de 30% del nuevo gasto que se pretende dirigir a educación con la reforma tributaria sólo busca comprar fierros que ya existen (y no mejorarlos), realizar transferencias hacia el sector privado por un desembolso en el que hoy ya incurren, o continuar con medidas en materia de educación pública que a la fecha no han sido exitosas.

A lo anterior se le suma el reciente anuncio de “fortalecimiento” de la educación pública por menos de US\$ 40 millones y una batería de medidas de supuesto fortalecimiento a la educación municipal, que en su mayoría corresponden a la continuidad de programas de la Administración anterior.

Suponiendo que este gasto extraordinario dirigido a la educación pública se mantiene permanente, a la fecha, los recursos comprometidos suman cerca de US\$ 1.410 millones anuales. En otras palabras, más de 30% del nuevo gasto que se pretende dirigir a educación con la reforma tributaria (que más arriba estimamos en US\$ 4.500 millones) buscan en parte significativa comprar fierros que ya existen (y no mejorarlos), realizar transferencias hacia el sector privado por un desembolso en el que hoy ya incurren (en vez de aumentar la subvención dirigida hacia los más pobres), o continuar con medidas en materia de educación pública que sabemos a la fecha no han sido exitosas.

¿Qué pasará con el 70% restante? ¿Hay algún espacio para mejorar la calidad de la educación? Si bien 70% de los recursos no han sido formalmente anunciados, existen una serie de anuncios que podemos valorizar de tal modo de dimensionar el uso de los nuevos ingresos que entregará la reforma tributaria. El primero de ellos es brindar gratuidad en educación superior a los estudiantes pertenecientes al 70% más vulnerable de la población, lo cual hemos estimado tiene un costo adicional anual en régimen de US\$1.660 millonesⁱⁱⁱ. Por su parte, el Ministro Arenas señaló en su exposición del proyecto de reforma tributaria que los nuevos recursos también financiarán la construcción en cuatro años de 4.500 nuevas salas cunas y la habilitación de 1.200 nuevas salas de jardines infantiles, lo cual se estima en régimen un mayor gasto anual (al ya presupuestado) de US\$ 500 millones de dólares^{iv}.

En suma, los recursos comprometidos y la valorización de los anuncios ya realizados dan cuenta de un mayor gasto anual en régimen de US\$ 3.570 millones. Sólo cerca de 14% de éstos se destinaría a educación preescolar, y no precisamente a mejorar su calidad, sino que a aumentar la cobertura. Por su parte, cerca de la mitad de los nuevos recursos irían para entregar educación superior



LIBERTAD Y DESARROLLO

TEMAS PÚBLICOS

www.lyd.org

Nº 1.165

4 de julio 2014

gratuita al 70% más vulnerable de la población, a la que sólo acceden quienes tuvieron acceso a mejores oportunidades durante la educación escolar.

Cerca de la mitad de los nuevos recursos se destinarían a entregar educación superior gratuita al 70% más vulnerable de la población, a la que sólo acceden quienes tuvieron acceso a mejores oportunidades durante la educación escolar.

SÓLO 14% DEL MAYOR GASTO EN EDUCACIÓN SE DESTINARÁ A AUMENTAR COBERTURA PREESCOLAR (NO CALIDAD) Y CERCA DE LA MITAD A ENTREGAR GRATUIDAD EN LA EDUCACIÓN SUPERIOR AL 70% MÁS VULNERABLE

Tabla N°1: Recursos comprometidos y anuncios valorizados en materia educacional (mayor gasto permanente anual, en régimen)

	US\$MM
Compra Infraestructura	420
Nuevas Subvenciones	950
Fortalecimiento Educación Pública (*)	40
Gratuidad Educación Superior al 70%	1.660
Educación Preescolar	500
TOTAL	3.570

(*) Suponiendo que el anuncio de hace unos días se hace permanente

Fuente: Elaboración propia en base a información MINEDUC, DIPRES, JUNJI, entre otros.

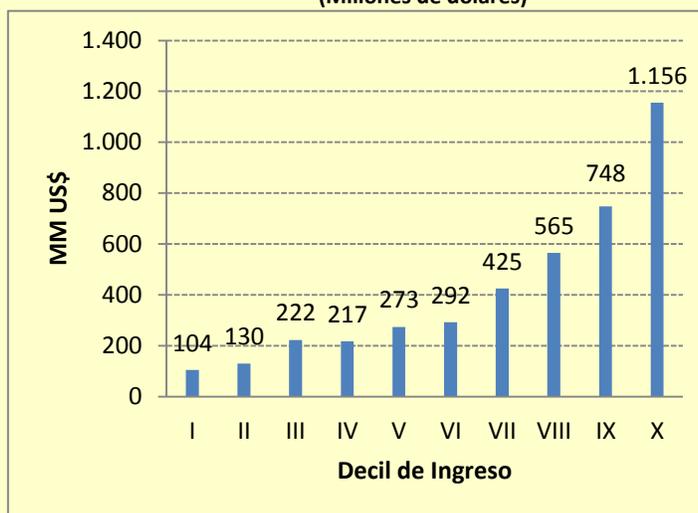
En suma, es difícil señalar que el mayor gasto en materia educacional que se realizará con la reforma tributaria mejorará la equidad. De hecho, la promesa de educación superior gratuita entrega más recursos a alumnos de los quintiles superiores: 43% de los US\$ 1.660 millones llegarían a estudiantes de los deciles 6 y 7. Es más, en caso de extender la promesa de entregar gratuidad en educación superior del 70% más vulnerable a gratuidad completa, algo que ya se ha mencionado como compromiso para un futuro Gobierno, sería necesario incurrir en un mayor gasto fiscal anual en régimen de US\$ 4.130 millones, donde 46% de los recursos iría dirigido a jóvenes de los deciles 9 y 10. Con todo, en caso de incurrir en ese costo, el gasto total en régimen pasaría de US\$ 3.570 millones a poco más de US\$ 6.000 millones, 34% por sobre lo actualmente comprometido por el Ejecutivo (US\$ 4.500 millones), sin dejar espacio alguno para implementar medidas que aborden mejoras reales al sistema educacional de nuestro país.



GRATUIDAD EN LA EDUCACIÓN SUPERIOR FAVORECE EN MAYOR PROPORCIÓN A LOS MENOS VULNERABLES

Gráfico N° 1: Mayor Gasto para gratuidad en educación superior según decil de ingreso
(Millones de dólares)

El costo en régimen de una carrera docente que aumente las remuneraciones de los profesores de tal modo de atraer a los mejores a Pedagogía, retener a los buenos profesores y brindarle más autonomía a los directores; sería cercano a los US\$ 1.000 millones.



Fuente: Elaboración propia con gasto reportado por la OCDE 2011 (*Education at a Glance* 2013), matrículas SIES 2013, y participación deciles según CASEN 2011.

Ciñéndonos nuevamente al escenario en que el gasto en régimen anual es de US\$ 3.570 millones, quedaría disponible algo menos de US\$ 1.000 millones en materia educacional, monto que de acuerdo a los anuncios del Ejecutivo deberían repartirse en medidas tales como el fortalecimiento a la educación pública o la implementación de una nueva política nacional docente. Cabe destacar que de acuerdo a las estimaciones realizadas por la DIPRES en 2012 para el proyecto de ley que establecía el “Sistema de Promoción y Desarrollo Profesional Docente del Sector Municipal” presentado en el Gobierno anterior^v, el costo en régimen de una carrera docente que aumente las remuneraciones de los profesores de tal modo de atraer a los mejores a pedagogía, retener a los buenos profesores y brindarle más autonomía a los directores sería cercano a los US\$ 1.000 millones.

En suma, es importante conocer la propuesta integral y la prioridad con que se asignarán los recursos, y no seguir dilatando los temas que



LIBERTAD Y DESARROLLO

TEMAS PÚBLICOS

www.lyd.org

Nº 1.165

4 de julio 2014

Las promesas realizadas no dejan espacio para medidas que mejoren las oportunidades de quienes más lo necesitan. Todo hace prever que incluso una vez que la reforma tributaria propuesta entre en régimen, una mejora en la calidad de la educación de nuestro país tendrá que seguir esperando.

afectan la calidad, si queremos que se cumplan las expectativas de mejorar la calidad de la educación.

Respecto a otros usos distintos a los educacionales, también se han hecho anuncios de gastos adicionales que se financiarían con los recursos de la reforma tributaria, considerando que un tercio de la recaudación aproximadamente sería para financiar el déficit estructural de 1% del PIB^{vi}. Dentro de éstos se ha mencionado infraestructura en salud, y aunque aún no se han definido las iniciativas que se realizarían, se habla de que el mayor gasto se destinaría a la construcción de nuevos centros de atención primaria y al aumento de la dotación de profesionales de la salud. Por su parte, en materia previsional, el programa del Ejecutivo plantea que con parte de los recursos tributarios adicionales se avanzará en cambios paramétricos que aumenten los beneficios y cobertura del pilar solidario. Por último, y aunque no vinculados expresamente a la reforma tributaria, se han hecho anuncios de mayor gasto en el Transantiago, y en otros ítems menores.

En definitiva, con el proyecto que aumentará la carga impositiva se está generando un daño al proceso de desarrollo económico, sobre el que existe un amplio consenso técnico, es hora de centrarse en uso más eficiente de los recursos.

UNA PROPUESTA DE TRANSPARENCIA

¿Cuál es el mayor riesgo de lo recientemente señalado? Con una probabilidad bastante alta se empezarán a recaudar los fondos provenientes de la reforma tributaria, sin que estén aprobados los destinos de estos nuevos recursos. Finalmente, este gran esfuerzo que se pide al sector privado terminaría diluyéndose dentro del Presupuesto fiscal anual, sin que se pudiera verificar si los objetivos del programa de Gobierno están siendo cumplidos. Parece entonces de toda lógica plantear, como exigencia, que en el cálculo de los ingresos estructurales se estime por separado la parte que proviene de la reforma, de tal forma de efectivamente controlar que en la elaboración del Presupuesto anual esos recursos terminen destinándose al objetivo para el cual fueron solicitados, y no entren al financiamiento de los compromisos habituales del Fisco. Si finalmente



LIBERTAD Y DESARROLLO

TEMAS PÚBLICOS

www.lyd.org

Nº 1.165

4 de julio 2014

En el cálculo de los ingresos estructurales se debe estimar por separado la parte que proviene de la reforma de manera de controlar que en la elaboración del Presupuesto anual esos recursos terminen destinándose al objetivo para el cual fueron solicitados.

no se logran consensuar reformas educacionales que utilicen en forma eficiente estos recursos, se debería plantear una nueva reforma tributaria, pero esta vez para reducir la carga.

Se debe evitar un escenario en que se haga esta compleja y costosa reforma tributaria para que en términos de calidad de la política social quedemos igual que antes de ella, pero con un menor crecimiento de tendencia, producto de la caída del ahorro y la inversión.

No está demás agregar que cada año el presupuesto fiscal, sin reforma tributaria creciera en torno al 4,5%, en la medida que no se afecte el PIB de tendencia y se frene el deterioro del cobre. Sobre un presupuesto aproximado de US\$ 60.000 millones, en cuatro años esto agrega un flujo de US\$ 11.500 millones de dólares de 2013, que no parecen estar en los cálculos de nadie, y son muy relevantes y se arriesgan con el menor crecimiento de la economía. Esta es la principal fuente de financiamiento, y es permanente, en la medida que cuide el crecimiento económico.

ⁱ Este resultado se obtiene a través del cálculo del PIB per cápita en dólares con datos del FMI.

ⁱⁱ Ver en <http://www.senado.cl/appsenado/templates/tramitacion/index.php#>, presentación de Juan Andrés Fontaine, lámina 4.

ⁱⁱⁱ Elaboración propia con gasto reportado por la OCDE 2011 (*Education at a Glance 2013*), matrículas SIES 2013, y participación deciles según CASEN 2011.

^{iv} Elaboración propia en base a información DIPRES, JUNJI e INTEGRA.

^v Boletín N° 8.189 – 04.

^{vi} En estos días la Dirección de Presupuestos (DIPRES) debería dar a conocer la Evaluación Gestión Financiera 2013 y actualización de proyecciones para 2014. No es descartable que finalmente el déficit estructural de 2013 haya cerrado más cerca de 0,5% del PIB que de 1%.