

Cómo no volver a tropezar en pensiones e impuestos

ANÁLISIS

Eduardo Engel



MIENTRAS LA CONVENCION CONSTITUCIONAL Y LOS TEMAS DE SEGURIDAD SE TOMAN LA AGENDA, el Gobierno inició el proceso que llevará a propuestas legislativas en pensiones e impuestos. Sin mayoría en un Congreso fragmentado y polarizado, no será fácil aprobar reformas en estos temas.

El desafío es grande, por varios motivos. En impuestos, las cifras indican que llevamos casi 30 años con una carga tributaria (recaudación de impuestos como fracción del PIB) que se ha mantenido constante y en niveles relativamente bajos para nuestro nivel de desarrollo. En el caso de pensiones, la componente políticamente atractiva de la reforma —una pensión universal— ya se aprobó, en las postrimerías del gobierno anterior. Lo que resta es poco atractivo políticamente: aumentar las contribuciones, decidir quién paga y cómo se administran, para hacerse cargo de las bajas tasas de reemplazo (jubilación como fracción del último sueldo) que sigue teniendo la clase media.

Las dos reformas deben resolver problemas de legitimidad. En el caso tributario, según cifras de una presentación reciente del ministro de Hacienda, el 78% opina que “hay tantos vacíos en favor de los más ricos que se justifica el no pago de impuestos por parte del resto”. Una reforma, por lo tanto, apuntará a tener un sistema mucho más progresivo que el actual. Una vez logrado este objetivo, lo cual tomará años, será necesario aumentar la base tributaria de modo que sectores de ingresos medios contribuyan una fracción mayor de su ingreso para financiar el gasto público. Si queremos un Estado de bienestar que funcione y tenga financiamiento, no basta con que quienes tienen más paguen más de lo que pagan hoy.

En el caso de pensiones, también hay un desafío de mediano plazo que es importante, pero políticamente difícil y que requiere primero una reforma que dé legitimidad al sistema. Se trata de hacernos cargo de que los años que vivimos luego de jubilar casi se duplicaron en las

últimas décadas, de modo que en algún momento tendremos que retrasar la edad de jubilación.

Las lecciones a tener en cuenta de reformas recientes son varias. En la reforma tributaria de 2014, el gobierno envió un proyecto al Congreso que ponía fin a varias exenciones de larga data. Los grupos afectados se organizaron y la mayoría de estas propuestas no fueron aprobadas. La reforma tampoco incluyó elementos en su diseño que facilitaran evaluar su impacto. Las cifras que circulan entre analistas sugieren que esta recaudó entre un tercio y la mitad de lo anticipado. Que algo así vuelva a suceder con la nueva reforma tendría consecuencias fiscales serias, porque se anticipan incrementos importantes del gasto público en la década que viene.

La propuesta de pensiones del segundo gobierno de Bachelet contó con la férrea oposición de la derecha y las AFP. Muchos de quienes se opusieron reconocieron posteriormente que la propuesta era un buen compromiso. Probablemente sean los mismos que criticaban duramente a Aylwin y Lagos mientras fueron presidentes, para descubrir sus virtudes solo a fines del 2019, ilustrando una combinación de oportunismo e incapacidad de anticipación que abunda en el sector.

La propuesta de reforma de pensiones del segundo gobierno de Piñera no tuvo mejor suerte, por motivos distintos. Al igual que el gobierno de Boric, el gobierno anterior tampoco contaba con una mayoría en el Congreso. No obstante esto, no hizo mayores esfuerzos para recoger opiniones diversas o convocar a la sociedad civil, sino que optó por tercerizar la preparación del proyecto de ley en un

experto cercano a las AFP. Se envió un proyecto al Congreso, sin un trabajo legislativo previo, confiando en obtener algunos votos de la oposición para aprobarlo. La estrategia funcionó en la Cámara de Diputados, pero no en el Senado. Se trata de un proyecto regresivo y técnicamente deficiente.

La semana pasada comenzaron los diálogos ciudadanos, tanto en pensiones como tributarios. Se trata de recoger opiniones sobre cuáles son los principios que debieran guiar las reformas en estas áreas. En el caso de pensiones, significa ponernos de acuerdo en qué entendemos por solidaridad y sustentabilidad, entre otros temas. En el caso de impuestos, los temas serán qué esperamos del Estado, cómo lo financiamos y cómo aseguramos que se gasten los recursos de manera eficiente y transparente.

Más de un centenar de personas y organizaciones se han inscrito para presentar sus puntos de vista sobre los principios generales para cada una de las reformas. Ya ha habido más de 20 presentaciones. Varios no resistieron la tentación y, además de opinar sobre principios, hicieron una serie de propuestas concretas, algunas de ellas muy interesantes.

Los diálogos ciudadanos son solo el primer paso. El Gobierno deberá convocar mesas de trabajo con actores diversos, promover la participación ciudadana durante todo el proceso y elaborar un proyecto de ley que ingrese al Congreso con acuerdos sociopolíticos amplios y sustento técnico. Es probable que esto requiera revisar algunas de sus posturas en estos temas, lo cual no será fácil. Sin embargo, el peor escenario, para el Gobierno y también para buena parte de la oposición, sería no avanzar, una vez más, en estos temas.

“El peor escenario, para el Gobierno y también para buena parte de la oposición, sería no avanzar, una vez más, en estos temas”.