

- I.- RESPONSABILIDAD Y DESCENTRALIZACIÓN FISCAL
- II.- REFORMA A LAS ISAPRES

AGOSTO 2018

ÍNDICE

	PÁG.
I. RESPONSABILIDAD Y DESCENTRALIZACIÓN	
- INTRODUCCIÓN	3
- LA LEY SOBRE RESPONSABILIDAD FISCAL	4
- BENEFICIOS A LA LEY DE RESPONSABILIDAD FISCAL	11
- UNA REFORMA A LA LEY DE RESPONSABILIDAD FISCAL	13
- CONTRIBUYENDO A LA DESCENTRALIZACIÓN FISCAL	17
- LA REALIDAD DE LAS CIUDADES DEL PUERTO	19
II. REFORMAS A LAS ISAPRES	
- INTRODUCCIÓN	20
- ASEGURAMIENTO DE LA SALUD EN CHILE	23
- ASPECTOS RELEVANTES EN REFORMA ISAPRES	25
- REFERENCIAS	26



I.- INTRODUCCIÓN

Desde el ingreso de Chile a la OCDE se han venido registrando importantes avances en materia de diseño y responsabilidad en la implementación de la política fiscal, no obstante en los últimos meses se han levantado fuertes cuestionamientos a estas prácticas, las que apuntan a que se necesita una cirugía mayor de forma de devolver a estos modelos la importancia que han ido perdiendo a partir de los últimos ajustes en materia de déficit fiscal y holguras fiscales.

La política del Balance Estructural, así como la Ley de Responsabilidad Fiscal, posicionan a Chile en la vanguardia en cuanto a política fiscal, lo que ha contribuido a la estabilidad macroeconómica y al acceso a financiamiento externo de la economía chilena. Sin embargo, no se deben desconocer los múltiples cambios a la meta del balance realizados desde su creación, la lenta convergencia al balance estructural desde la crisis de 2008, y el aumento en las demandas por bienes públicos, y el fuerte cuestionamiento al Consejo Fiscal Asesor, por su relativa incapacidad de advertir de los riesgos de un excesivo endeudamiento y no morigerar el ritmo de crecimiento del gasto público.

Ello nos hace reflexionar sobre la necesidad de una política fiscal que, manteniendo sus características actuales, maximice el beneficio social de las políticas impulsadas por el gobierno, así como su *accountability*.

El siguiente informe pretende dar luces respecto de los posibles cursos de acción si lo que se busca es modificar la institucionalidad de la política fiscal en Chile, y reacomodarla a la realidad actual, de forma de devolverle la seriedad y transparencia al manejo de las cuentas fiscales. Paralelamente, se recomiendan algunas políticas de descentralización fiscal, con el objeto de dotar a la política fiscal de la necesaria ecuanimidad que debe caracterizarla, y que por distintas razones carece en la actualidad. Debemos reconocer que actualmente existen 35 municipios del país que disponen del 70% de los ingresos totales del sector, mientras que otros 310 municipios participan del 30% restante de los ingresos.

Finalmente, el último apartado intenta sentar las bases de un futuro debate respecto de la forma en que están pensadas, y se desarrollan, las distintas ciudades-puertos del país. Ellas generan un sinnúmero de externalidades positivas para el país, pero las externalidades negativas deben ser absorbidas por ellas solamente, sin mecanismos de compensación adecuados, de ahí la sugerencia de incorporar la voz y el voto del Consejo Municipal en las decisiones marítimo-portuarias de las empresas concesionarias en las ciudades puertos del país.



II.- LA LEY SOBRE RESPONSABILIDAD FISCAL

A finales de 2009 Chile no sólo era el más reciente miembro de la OCDE¹. Era, además, el miembro con el mejor desempeño fiscal: su deuda pública bruta era por amplio margen la más baja, y en los últimos cuatro años había promediado el segundo mayor superávit fiscal global en la OCDE, sólo superado por Noruega.

Pero las cosas no siempre fueron así en nuestro país. En 1982 Chile sufrió simultánea y masivamente una crisis bancaria y cambiaria. La deuda externa, tanto pública como privada, tuvo que ser reprogramada y el costo del rescate bancario recayó sobre el Fisco, con el consecuente deterioro de las finanzas públicas. La economía chilena creció rápidamente en la segunda mitad de la década de los 80, lo que ayudó a mejorar las cuentas fiscales. Pero incluso entonces, cuando el régimen militar terminó y el país retornó a la democracia en 1990, la deuda pública bruta se situaba en un significativo 45% del PIB. Ello, sin contar otro 33% del PIB que correspondía a la deuda emitida para los futuros jubilados como parte de la transición a un sistema de seguridad social privada.

El rápido crecimiento económico (especialmente hasta finales de los 90) y los altos precios del cobre (sobre todo después de 2004) ciertamente ayudaron en esta transición. Pero este no es el fin de la historia. En el período de reformas en la década de los 70 y en el período de crecimiento de la segunda mitad de la década de los 80 se aplicaron políticas tanto de modernización del sistema tributario como de gestión presupuestaria que ayudaron a fortalecer las cuentas públicas. Así, se sentaron las bases para que hoy Chile cuente con uno de los sistemas de decisiones más jerarquizados en el mundo sobre aquellas materias que tienen incidencia fiscal.

Con la llegada del año 2000 la política fiscal chilena entró en una etapa de institucionalización y consolidación. El gobierno de Ricardo Lagos (2000- 2006) introdujo un cambio clave al construir los presupuestos del sector público en función de los ingresos fiscales permanentes, aislando el gasto del ciclo económico, muy marcado en Chile por los efectos del precio del cobre. Estableció así metas explícitas de balance estructural para guiar la elaboración y ejecución de los presupuestos del sector público. Más aún, delegó en comités independientes la determinación de los parámetros fundamentales para el cálculo del balance estructural —el precio de largo plazo del cobre y el PIB tendencial—, introduciendo altos estándares de transparencia y rendición de cuentas en el proceso presupuestario.

¹ Chile ingresó a la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE) en enero de 2010.



En esta misma línea, al inicio del primer gobierno de Michelle Bachelet (2006-2010) se aprobó la ley sobre responsabilidad fiscal, que formalizó el enfoque estructural para guiar la política fiscal y creó los fondos de riqueza soberana para mantener e invertir el ahorro fiscal resultante de dicho enfoque (el FRP y el FEES, este último en reemplazo del Fondo de Compensación de los Ingresos del Cobre creado en 1985). Por su parte, el gobierno de Sebastián Piñera (2010-2014), a los pocos meses de asumido, convocó a un comité asesor para desarrollar propuestas de perfeccionamiento de la metodología de cálculo del balance estructural en Chile y de su arquitectura institucional, que entregó su informe final durante 2011.

La ley N° 20.128 sobre responsabilidad fiscal institucionalizó aspectos clave de la política fiscal chilena, complementando la normativa. Esta ley normó prácticas que se aplicaban desde 2001, pero que hasta entonces dependían sólo de medidas administrativas y del compromiso de la autoridad. Con ese fin, la administración de Ricardo Lagos envió esta propuesta al Congreso en 2005, siendo finalmente aprobada en 2006 durante la administración de Michelle Bachelet. Entre las principales innovaciones se tiene:

1. Institucionalización del Balance Estructural
2. Creación y gestión de Fondos Soberanos
3. Mejoras en la gestión financiera

Revisando brevemente cada uno de estos elementos, se puede advertir lo siguiente:

1. Institucionalización del Balance Estructural

En materia del balance estructural, la ley estableció la obligación del Presidente de la República de fijar, dentro de los 90 días siguientes a la fecha en que asuma sus funciones, las bases de la política fiscal que se aplicará durante su administración. Dicho pronunciamiento debe referirse en forma expresa a las implicancias y efectos que tal política tendrá sobre el balance estructural.

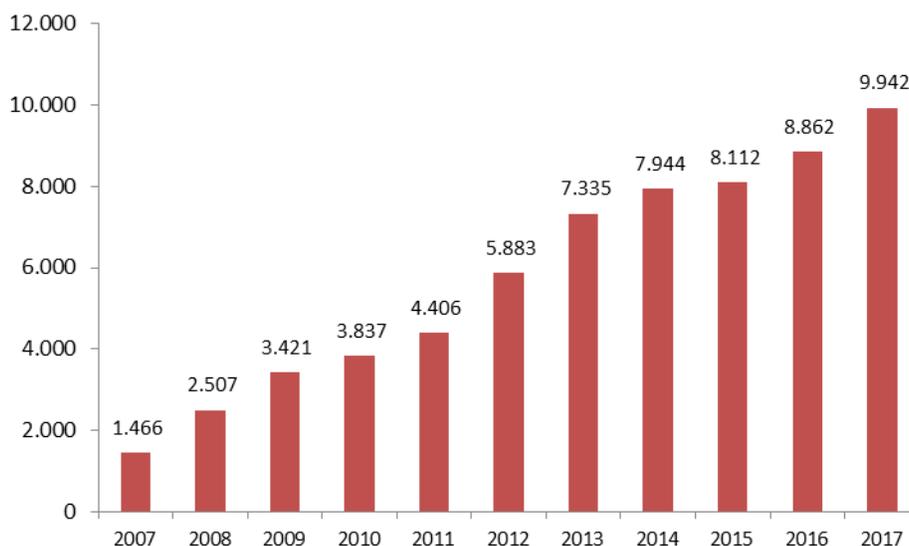
La ley estableció, además, la obligación de los gobiernos de entregar información respecto del estado estructural de las finanzas públicas, para reflejar la sostenibilidad de su política fiscal y las implicancias macroeconómicas y financieras de la misma. De esta forma, el cálculo del balance estructural del sector público se incorporó como parte del programa financiero fiscal.

2. CREACIÓN Y GESTIÓN DE FONDOS SOBERANOS

La ley sobre responsabilidad fiscal creó dos fondos soberanos: el Fondo de Reserva de Pensiones (FRP) y el Fondo de Estabilización Económica y Social (FEES).

El FRP, perfeccionado en su diseño en 2008 por la ley N° 20.255 de reforma previsional, está destinado a complementar el financiamiento de las obligaciones fiscales derivadas de las pensiones básicas solidarias de vejez e invalidez y los aportes previsionales solidarios definidos para tales contingencias. Ello, con el objetivo de distribuir en el tiempo la carga financiera que deberá enfrentar el Estado por concepto de estos pasivos, hacerla sustentable, y a la vez transparentar y hacer explícita esta responsabilidad.

Gráfico N°1. Evolución Histórica del Valor de Mercado del FRP
(Cifras en MMUS\$)



Fuente: Elaboración propia, Dipres.

El FRP se incrementa anualmente con un aporte equivalente al superávit efectivo del año anterior, con un tope del 0,5% del PIB y un piso del 0,2% del PIB, más el producto de la rentabilidad que genere la inversión de sus recursos. Los aportes por concepto de superávit efectivo se efectuarán sólo hasta el año en que los recursos acumulados alcancen una cantidad equivalente a 900 millones de unidades de fomento.

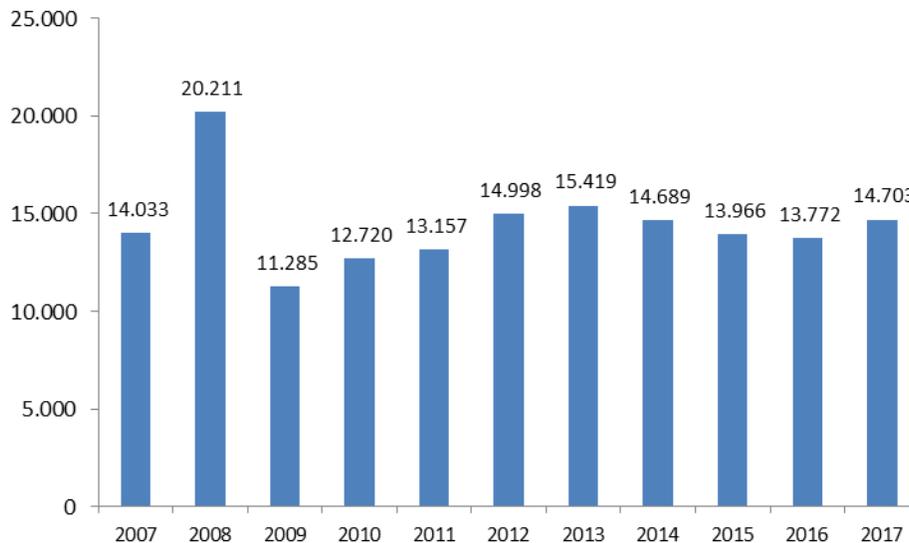
Los recursos del FRP podrán ser utilizados una vez transcurridos diez años desde la fecha de entrada en vigencia de la ley, estableciéndose como retiro máximo anual la cantidad equivalente a un tercio de la diferencia producida entre el gasto total que corresponda efectuar en el año respectivo por concepto de las obligaciones fiscales antes señaladas, y el gasto total efectuado por dicho concepto en el año 2008, actualizado anualmente por la variación del Índice de Precios al Consumidor (IPC).

El FEES, por su parte, refundió los antiguos Fondos de Compensación de los Ingresos del Cobre. Su principal objetivo es otorgar estabilidad financiera al Fisco, al

acumular parte de los superávits fiscales para asegurar el financiamiento del presupuesto público en los años deficitarios. El FEES se incrementa anualmente con un aporte equivalente al saldo que resulte de restarle al superávit efectivo del año anterior, el aporte al FRP.

También se pueden realizar aportes extraordinarios dispuestos mediante decreto del Ministerio de Hacienda, provenientes de la venta de activos o de emisiones de deuda; así como los demás recursos que autoricen otras leyes. Los fondos acumulados se pueden destinar al financiamiento de la ley de presupuestos, a la sustitución de ingresos y/o financiamiento de mayor gasto que se produzca durante la ejecución presupuestaria; a las amortizaciones e intereses por concepto de deuda pública y pago de Bonos de Reconocimiento; y al financiamiento de los aportes al FRP.

Gráfico N°2. Evolución Histórica del Valor de Mercado del FEES
(Cifras en MMUS\$)



Fuente: Elaboración propia, Dipres.

El FEES representa así un necesario complemento a la política de balance estructural, al evitar exponer el gasto social y la inversión pública a las oscilaciones del ciclo económico, y al fortalecer la competitividad de la economía chilena por la vía de facilitar el ahorro público.

Por ley, la inversión de los recursos de ambos fondos debe ser dispuesta por el Ministro de Hacienda y debe efectuarse mediante la contratación de servicios de administración de cartera o directamente por el Servicio de Tesorerías. Se permite también la delegación de la administración de todo o parte de los fondos en el Banco Central de Chile, en su calidad de agente fiscal. Finalmente, para efectos de

transparencia y rendición de cuentas, la ley obliga al Ministerio de Hacienda a emitir informes trimestrales sobre el estado de los fondos soberanos. El Ministerio de Hacienda debe también encargarse, cada tres años, de la realización de un estudio actuarial a fin de evaluar la sustentabilidad del FRP.

3. Mejoras en la gestión financiera.

Acá se distinguen, principalmente, tres elementos:

- i. Pasivos contingentes
- ii. Programa contingente contra el desempleo
- iii. Capitalización del Banco Central

Pasivos contingentes

La ley sobre responsabilidad fiscal mandata al gobierno a informar respecto de los compromisos que ha asumido a través del otorgamiento de la garantía fiscal. Para ello, la Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda debe notificar anualmente el monto total y las características de las obligaciones a las que les ha sido otorgada la garantía del Estado.

También debe estimar los compromisos financieros que resulten de la aplicación de disposiciones de carácter legal o contractual que generen pasivos contingentes, tales como las garantías otorgadas por concesiones en infraestructura y las otorgadas a créditos para educación superior. Con el objeto de hacer frente al costo futuro asociado a la eventual ejecución de cualquiera de dichas garantías, la ley facultó al Ministerio de Hacienda para establecer provisiones o contratar seguros que cubran tales riesgos.

Programa de contingencia contra el desempleo

La ley sobre responsabilidad fiscal otorgó carácter permanente al “Programa de contingencia contra el desempleo”, que antes se establecía anualmente en la ley de presupuestos, y estableció requisitos para las acciones destinadas a enfrentar eventuales problemas de alto desempleo a nivel nacional, regional, provincial o comunal.

El Decreto Supremo N° 1.606 de 2007 del Ministerio de Hacienda, estableció los lineamientos, mecanismos y procedimientos de aplicación de los recursos del Programa. Así, éste puede operar cuando la tasa nacional de desempleo trimestral sea igual o superior al 10% o cuando exceda el promedio de ese indicador en los cinco años anteriores. También se podrá aplicar el programa en regiones o provincias que registren una tasa de desocupación igual o superior al 10%, o en



comunas donde la tasa de desocupación sea igual o superior a dicho porcentaje, aunque la de la respectiva región o provincia sea inferior.

Capitalización del Banco Central

La ley sobre responsabilidad fiscal facultó al Fisco, a través del Ministerio de Hacienda, a efectuar aportes de capital al Banco Central de Chile, por un monto máximo anual equivalente al saldo resultante luego de restarle al superávit efectivo el aporte efectuado al FRP, con un límite del 0,5% del PIB del año anterior.

Esta facultad se estableció por el plazo de cinco años desde la fecha de publicación de la ley, y fue ejercida en 2006, 2007 y 2008. Esta facultad se justificó para mejorar la situación patrimonial del Banco Central de Chile, la que arrastraba cierta fragilidad desde que éste tuvo que acudir en rescate de la banca privada producto de la crisis del año 1982, y producto de la acumulación de reservas internacionales en los años 90.

BALANCE ESTRUCTURAL DE SEGUNDA GENERACIÓN

La percepción de que la mayor complejidad en los cálculos restaba transparencia al proceso, así como la idea de que se estaba dejando el modelo de Balance Cíclicamente Ajustado por uno de Ingreso Permanente² llevaron a que en mayo de 2010 se convocó a un comité asesor presidido por el economista Vittorio Corbo, con el objetivo de entregar recomendaciones para el perfeccionamiento de la regla, en particular en cuanto a mecanismos que logren una combinación óptima entre transparencia y una medición adecuada que guíe la política fiscal.

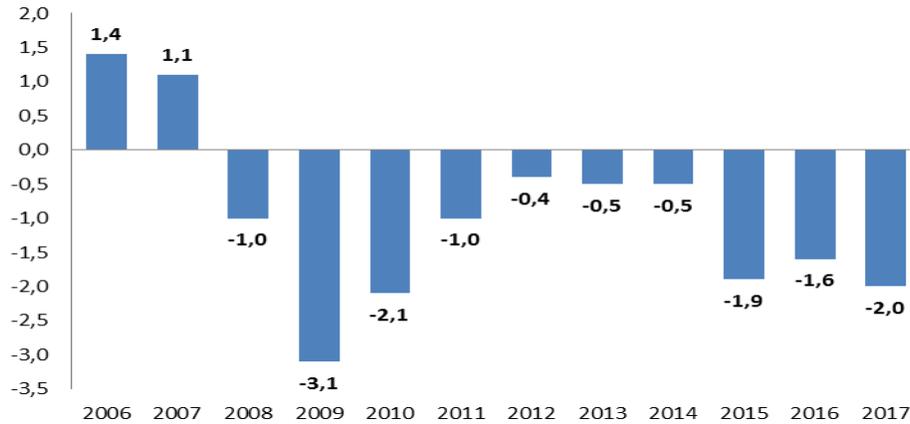
Entre los principales cambios introducidos por las propuestas metodológicas del Comité Asesor se cuentan:

- Actualización de las elasticidades de los ingresos tributarios no mineros.
- Ajustes por medidas tributarias de reversión automática.
- Actualización de las elasticidades de las cotizaciones previsionales para salud.
- Ajustes por medidas tributarias transitorias con fecha de vencimiento legal.
- Ajustes cíclicos de la partida “otros ingresos”.
- Ajustes cíclicos de los ingresos por intereses de los activos financieros del Tesoro Público.

² La diferencia entre ambos acercamientos es el tratamiento de alteraciones transitorias sobre el ingreso. En el Balance Cíclicamente Ajustado, un ajuste en el ingreso (por ejemplo, a través de una rebaja temporal de impuestos) debe ser tomado en cuenta a la hora de calcular los Ingresos Cíclicamente Ajustados. En el caso del Ingreso Permanente, estos cambios no se consideran dado su carácter de transitorio.



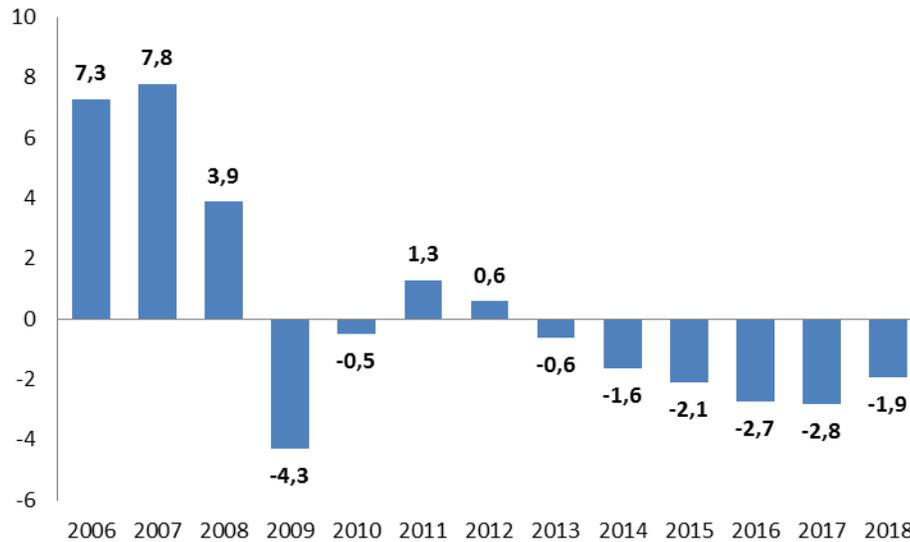
Gráfico N°3. Balance Estructural
(En % del PIB)



Fuente: Elaboración propia, Ministerio de Hacienda.

Actualmente, la regla de balance estructural no pasa por un buen momento, lo que se explica básicamente por la dificultad de volver a alcanzar un equilibrio después de varios años consecutivos de déficit. En este contexto las autoridades han decidido abordar una serie de mecanismos que permitan modernizar la regla fiscal, de forma de permitir al instrumento enfrentar periodos de desaceleración, catástrofes naturales y otros elementos que afectan el estado de las cuentas fiscales.

Gráfico N°4. Balance Efectivo
(En % del PIB)



Fuente: Elaboración propia, Ministerio de Hacienda.

III.- BENEFICIOS DE LA LEY DE RESPONSABILIDAD FISCAL

Sin lugar a dudas la regla del superávit estructural, con la consiguiente Ley sobre Responsabilidad Fiscal y las recomendaciones adoptadas luego del informe del Comité Asesor en 2010 han contribuido ostensiblemente a dar credibilidad al proceso de confección y ejecución presupuestaria. Entre las principales contribuciones que ha realizado el establecimiento de la regla fiscal se puede destacar las siguientes:

1. Ha permitido reducir el carácter pro-cíclico de la política fiscal, atenuando los altos y bajos de la economía y reduciendo la incertidumbre respecto de su trayectoria de mediano plazo.
2. Ha aumentado el ahorro público en tiempos de auge, permitiendo al país aplicar políticas contra-cíclicas durante la recesión sin comprometer la solvencia fiscal.
3. Ha reducido la volatilidad de la tasa de interés.
4. Ha aumentado la credibilidad del Fisco chileno y del país como emisor de deuda internacional, reduciendo el premio soberano que deben pagar emisores chilenos al emitir deuda, mejorando el acceso al financiamiento externo en períodos de shocks externos negativos y reduciendo el efecto de contagio de crisis internacionales.
5. Ha permitido resguardar la competitividad del sector exportador, al sostener un tipo de cambio real más competitivo y menos volátil en relación al que resultaría si el gobierno gastara los ingresos transitorios asociados a ciclos positivos de precios del cobre, como el observado en los últimos años.
6. Ha reducido la necesidad de la economía de contar con financiamiento externo.
7. Ha asegurado la sustentabilidad del financiamiento de las políticas sociales, facilitando su planificación de largo plazo y protegiendo de ciclos negativos a los grupos más vulnerables de la población.

La política de la regla fiscal, así como la Ley de Responsabilidad Fiscal, ha traído beneficios sin duda. Sin embargo, bastante tiempo ha transcurrido desde su implementación, y so bien se han materializado numerosos ajustes, lo cierto es que el país ha cambiado, también sus necesidades y, en consecuencia se requiere una nueva mirada en esta materia que se pueda hacer cargo de este cambio en la realidad de efectuar la política económica.



El cálculo del balance estructural se basó en 2001 en una fórmula simple, fácilmente verificable, lo que aportaba a la comprensión del indicador aunque potencialmente sacrificaba precisión. En años posteriores, con la introducción de nuevas partidas de ajuste cíclico, se hizo evidente la disyuntiva entre un indicador más completo, pero complejo y otro más sencillo, pero simplista. Es así como entre 2001 y 2009 se pasó de un indicador con sólo dos componentes a uno de doce. Con ello, el cálculo del efecto cíclico es más complejo y potencialmente menos transparente.

Por otra parte, también se ha cuestionado sobre la magnitud del comportamiento contra-cíclico de las finanzas públicas que la regla es capaz de generar. Por un lado, la regla es a-cíclica, puesto que descansa exclusivamente en los estabilizadores automáticos del presupuesto como respuesta al ciclo, especialmente por el lado tributario. Por otro, la magnitud de los estabilizadores automáticos está limitada por el peso relativo de la tributación, la importancia de los impuestos indirectos y la ausencia de programas de gasto compensatorios por el ciclo económico.

Todo ello limita la capacidad de las finanzas públicas para jugar un rol contra-cíclico, que complementa a la política monetaria cuando las circunstancias lo ameriten. Esto quedó especialmente en evidencia en el período 2008-2009, cuando se consideró aconsejable implementar una política fiscal más expansiva que la permitida por la regla, en momentos en que el mundo enfrentaba una gran crisis internacional que también golpeaba con fuerza a la economía chilena, la política monetaria ya había llegado prácticamente al límite de su capacidad y la solvencia fiscal era sólida.

En este contexto, algunas de las modificaciones metodológicas, como la exclusión de las rebajas transitorias de impuestos del cálculo de los ingresos estructurales, por ejemplo, permitieron una política fiscal más expansiva que la que habría resultado de la aplicación de la metodología vigente hasta mediados de 2008. Surgieron también cuestionamientos sobre la oportunidad con la cual el Ministerio de Hacienda entregó, en 2009, la información sobre los cambios introducidos en la metodología del balance estructural.

Esto repercutió en la dificultad de calcular el balance estructural por parte de los analistas externos, afectando la transparencia del indicador. Este tipo de problemas, con el uso de una regla fiscal en presencia de un shock significativo, no fueron exclusivos de Chile durante la crisis financiera de 2008-2009.

Otro problema implícito en el marco regulatorio actual tienen que ver con las fuertes variaciones en el gasto que, aunque compatibles con la regla, pueden crear, a veces, efectos indeseados sobre precios macroeconómicos claves. Esto se produjo cuando hubo cambios importantes en la estimación de los ingresos del cobre ajustados por el



ciclo, en respuesta a las correcciones al alza del precio de cobre de largo plazo que ha realizado el Comité Consultivo del Precio del Cobre.

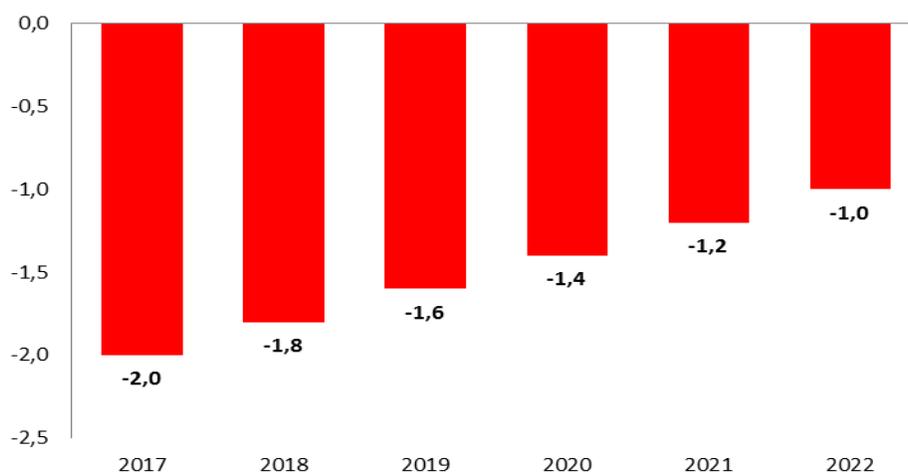
IV.- UNA REFORMA A LA LEY DE RESPONSABILIDAD FISCAL

Como se puede desprender de los apartados anteriores, el sistema chileno se encuentra actualmente a la vanguardia en cuanto al cálculo, la aplicación de la regla y la transparencia en su proceso. De hecho, el FMI parece no encontrar evidencia conclusiva en cuanto a cuán explícita debe ser la ley respecto a las metas de déficit o superávit, por cuanto le restaría flexibilidad al sector público.

Más aún, en general los países desarrollados no cuentan con leyes de responsabilidad fiscal y más bien depende de la institucionalidad ya existente. De esta manera, la estabilidad del sistema chileno tendría más que ver con la institucionalidad que soporta el compromiso del balance estructural que con las leyes creadas para su efecto. Sin ir más lejos, el compromiso se mantuvo a pesar de presiones políticas durante los 2000, época en que se experimentaron varios años de importantes superávits.

Dicho lo anterior, y reconociendo que su impacto sobre la posición fiscal será relativamente acotado, es posible introducir mejoras a la legislación actual de manera de fortalecer la confianza en el compromiso de alinear gastos con ingresos estructurales, especialmente considerando el hecho de que ya completaríamos 10 años de déficit estructural en 2018, en un período en que se ha cambiado la meta múltiples veces.

Gráfico N°5. Convergencia del Balance Estructural
(2017-2022, en % del PIB)



Fuente: Elaboración propia, Dipres.

En este contexto, y si bien en el debate actual existen varias recomendaciones de ajuste a la regla de balance estructural, existe relativo consenso entre los investigadores que son al menos cinco elementos que deben ser revisados y formalizados:

1. Transparencia en el cálculo de las elasticidades utilizadas para calcular el BCA.

Si bien actualmente son públicas las elasticidades utilizadas en el cálculo de los ingresos estructurales, no existe una metodología de cálculo de éstas, así como una definición del proceso de actualización de las mismas.

Cuadro N°1. Elasticidades Recaudación/PIB efectivo por categoría de impuesto

Categoría de impuesto	Renta anual	Renta mensual	PPM	Indirectos	Otros
Elasticidad PIB efectivo	1,63	1,82	2,39	1,04	1,00

Fuente: Dipres.

2. Utilización de los costos de producción para la minería del cobre.

Los ingresos provenientes de la minería del cobre han caído sostenidamente durante los últimos años, explicados en buena medida por el alza en los costos de producción. De esta manera, el precio del cobre no captura adecuadamente la contribución de la minería de este metal a los ingresos fiscales.

3. Asegurar la independencia del Consejo Fiscal Asesor y de los comités técnicos que asesoran al Ministerio de Hacienda.

Se debe avanzar en el establecimiento –probablemente incorporándolo en la ley– de una institucionalidad que entregue mayor independencia a los comités técnicos que apoyan la labor de cálculo del Balance Cíclicamente Ajustado, así como el destino de los fondos soberanos, asegurando el cumplimiento de sus períodos y la idoneidad de los miembros elegidos (principalmente en base a criterios técnicos y de experiencia).

4. Se debiera avanzar hacia una política fiscal que permita desviaciones temporales del balance.

En este caso, se requiere implementar un mecanismo que permita transparentar esta situación, es decir se requiere una debida justificación, duración de la desviación y, lo más importante, un plan predefinido para volver al balance. La Ley 20.128 solo habla de necesidad de informar el BCA, presentación de plan fiscal dentro de los primeros 90 días y normas generales para los aportes a cada fondo soberano.

Se debiese establecer por ley un procedimiento a llevar a cabo en el caso de desviaciones temporales del gasto. Lo anterior aseguraría que la no convergencia a la meta en el tiempo comprometido tenga costos para la administración, al tiempo que permitiría que las alzas sean efectivamente revertidas en un período de tiempo razonable, lo que políticamente es difícil de llevar a cabo ex post.

Gráfico N°6. Sobre o Sub ejecución Fiscal
(En % Ley Aprobada)



Fuente: Elaboración propia, Dipres.

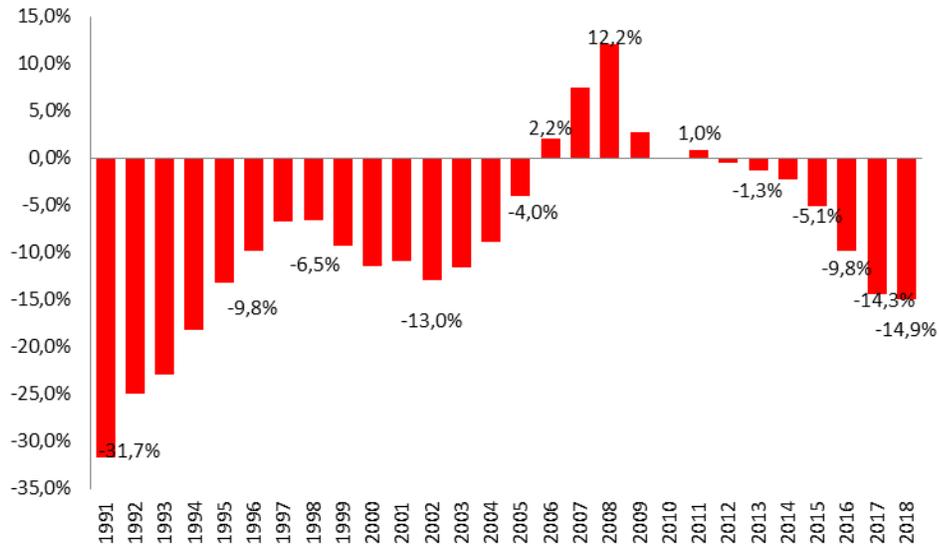
5. Estimación de posición fiscal de largo plazo (intergeneracional).

Sería conveniente avanzar en establecer la obligación de estimar la posición financiera de largo plazo del gobierno, en un horizonte que abarque 50 años.

Actualmente, las estimaciones se realizan solamente para el período de cada administración y comprenden una estimación del flujo (Balance Cíclicamente Ajustado) y no de la posición fiscal (balance, incluyendo pasivos contingentes) con la que se finaliza el período. A su vez, la estimación de largo plazo permitiría aumentar los incentivos a mantener niveles de deuda sostenibles, ampliando el horizonte de planificación fiscal más allá del período que comprende una administración.

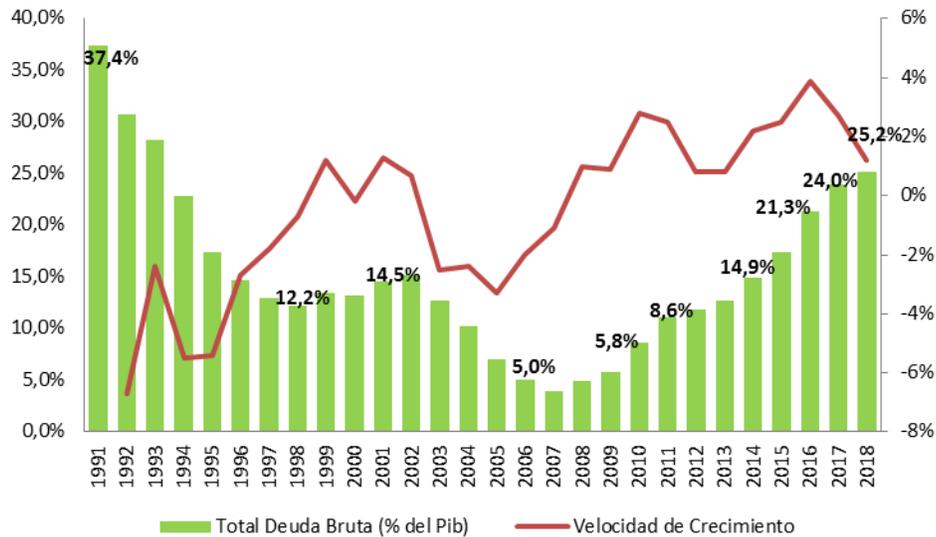


Gráfico N°7. Posición Financiera Neta
(En % del PIB)



Fuente: Elaboración propia, Dipres.

Gráfico N°7. Posición Financiera Neta
(En % del PIB)



Fuente: Elaboración propia, Dipres.



V.- Contribuyendo a la Descentralización Fiscal

Mucho se ha hablado y poco se ha hecho en materia de lograr empoderar económicamente a las regiones en nuestro país. En este contexto, la decisión política de aplicar un esquema de crecimiento económico acelerado y un desarrollo armónico, son dos grandes objetivos, que parecen ser antagónicos entre sí, por ello se requiere de una perfecta claridad en las actuaciones e intervenciones, tanto de parte del gobierno central y gobiernos regionales, como de los gobiernos comunales, en la vida económica, y en forma muy especial mediante el sistema tributario.

Las comunas pobres tienen ingresos que así lo demuestran las estadísticas existentes. Ejemplo:

- 35 municipios del país disponen del 70% de los ingresos totales del sector.
- 310 municipios del país participan del 30% restante de los ingresos totales del sector.

En nuestro país ha faltado una real modificación tributaria municipal, este sector no se ha adecuado al crecimiento económico del país. A modo de ejemplo, se puede señalar alguna de las siguientes deficiencias tributarias del sector:

1. Impuestos por permisos de circulación

El ingreso por concepto de este impuesto municipal, no se ha aumentado en la proporción que ha aumentado anualmente el parque automotriz, y además porque actualmente el avalúo determinado por el SII de los vehículos baja en relación al del año anterior en todas las marcas y modelos. La escala progresiva y acumulativa para el cálculo del impuesto, está expresada en unidades tributarias mensuales (UTM), de modo que como esta aumenta su valor, los distintos tramos también aumentan afectándoles al avalúo del vehículo porcentajes menores, bajando el valor del permiso de circulación. Paralelamente, la morosidad aumenta por el sistema de fiscalización, que es deficiente. Por otra parte el parque automotriz en los últimos años ha aumentado significativamente, lo que no se refleja en los ingresos a pesar de tratarse de vehículos nuevos.

2. Ingresos por patentes municipales

Se debe modificar la ley de Rentas Municipales, eliminando el tope máximo del capital propio afecto a patente de 8.000 UTM, teniendo presente que esta modificación no afecta al contribuyente, toda vez que este pago es aceptado como gasto para producir la renta y sería un importante mayor ingreso para el sector municipal.



Además se debe modificar la norma de Cálculo del Capital Propio afecto al pago de patente, estableciendo en la ley la prohibición de deducir del capital propio del contribuyente partidas por concepto de deuda con empresas no afectas al pago de patentes. Se debe legislar respecto al pago de patente que afecta a las Sociedades Inmobiliarias de Inversiones, materia en la cual existen opiniones encontradas de parte de la Contraloría General de la República, y en los tribunales judiciales.

3. Modificación al Impuesto Territorial

Respecto de este impuesto, el ingreso representa cerca del 60% del ingreso total del sector municipal, y es necesario un cambio profundo y de forma prioritaria en los siguientes, pero sencillos temas.

Modificación administrativa y legal, sin aumentar las actuales tasa vigentes, simplificando y actualizando la ley de urbanismo y construcción de manera tal que el valor que determine la municipalidad al extender el Certificado de Recepción final de obra para ser habitada, sea ese el valor que se deba incorporar al rol de contribuciones de la comuna respectiva. El contribuyente en estos casos, tendría un determinado plazo, seis meses a un año para impugnar el valor determinado por el municipio, reclamo que debería ser resuelto por el SII.

4. Crédito Tributario a Inversiones Regionales

El crédito tributario de un 30% a las inversiones en Arica ha sido muy efectivo, lo cual es fácilmente comprobable a través de la Tesorería General de la República (TGR). El objetivo sería establecer un mapa regional de zonas de interés, nuevas actividades e innovación que en este momento no son muy atractivas para invertir, pero con potencial de éxito.

La gran ventaja de este incentivo es que no constituye gasto fiscal hasta que se aplique el crédito contra la 1a. categoría, y se tendría la certeza que la inversión fue rentable, y una vez agotado el crédito la empresa sigue siendo viable. La diferencia con los subsidios tradicionales es que no se apoyarían proyectos de corta vida útil.

5. Fomento a Pymes en Regiones

En Arica, imagino que al igual que en todo Chile, hay muchas Pymes que tienen deudas tributarias, fundamentalmente por IVA no pagado en su momento. Al estar en condiciones de ponerse al día, la liquidación del SII agrega multas, intereses y otros que hacen inabordable la intención de ponerse al día. Estos quedan inhabilitados para timbrar facturas y boletas, lo que les obliga a incorporarse a la informalidad, y el Fisco pierde una ingente cantidad de recursos.

Podría evaluarse el hecho de retrotraer la deuda al monto original, transformarla en UF, y ese monto renegociarlo a un plazo realista, sin multas ni intereses, solo sujeto



el pago de una cuota de pie con la zanahoria de habilitar el timbraje de facturas, literalmente resucitar al contribuyente. Múltiples serían las ventajas:

1.- El pyme podrá atender a los clientes que exigen factura, y tendrá un incentivo para seguir sirviendo la deuda.

2.- La TGR podrá recuperar parte de las deudas incobrables.

VI.- La Realidad de las Ciudades Puerto

Nuestro país es una potencia marítima, con un comercio por mar que ha crecido significativamente a lo largo de los años. Sin embargo, los beneficios de este intercambio comercial son aprovechados por todos los chilenos, mientras que los costos que significan son absorbidos exclusivamente por las ciudades que albergan dichos puertos, las llamadas ciudades puertos.

El concepto de ciudad-puerto contempla ambas dimensiones, por una parte las características técnicas propias de una infraestructura necesaria para permitir el desarrollo de las actividades portuarias, y por otra parte, las características que debe tener una ciudad en el siglo XXI para dar respuesta a las necesidades de sus habitantes. Por ello es necesario que ambas dimensiones se complementen, coordinando políticas comunes en tono a un plano de equivalencias de crecimiento y voluntad común sobre el territorio. La una no puede existir sin la otra, se deben complementar necesariamente.

Para lograr dicho efecto, se requiere establecer un nuevo estatuto para las ciudades-puerto del país, que garantice a las comunas donde se ubican los puertos una participación en el desarrollo de los terminales marítimos y las decisiones relacionadas con la actividad marítimo-portuaria de su territorio correspondiente. Paralelamente, se podría explorar la posibilidad de que para nombrar los miembros del Directorio de la empresa concesionaria del Puerto, se escuche la opinión del Concejo municipal correspondiente a la ciudad donde se encuentre instalada la empresa respectiva, de esta forma, el consejo Municipal tendría voz y voto en las decisiones marítimo-portuaria de la empresa concesionaria del puerto.

VII.- CONSIDERACIONES FINALES

En Chile el debate sobre la descentralización, se ha concentrado en torno a la elección de intendentes, lo que ha significado postergar de alguna forma la discusión sobre la distribución fiscal y tributaria.

Si bien existen varias virtudes en un sistema tributario unitario, como lo son facilitar la responsabilidad fiscal y la priorización del gasto, principalmente, también es cierto que se debe avanzar en descentralizar tributariamente el país de forma de acercar



mucho más el estado a las ciudadanos, y poder satisfacer necesidades que el ente central es incapaz de entender y levantar para su gestión. En la misma línea, el ex coordinador programático de la candidatura Piñera y actual Ministro, Gonzalo Blumel, ha señalado que uno de los temas que está pendiente tiene que ver con la descentralización fiscal, que es dotar a las regiones de mayores capacidades y recursos para poder implementar sus planes de desarrollo.

Múltiples ventajas tiene la descentralización tributaria y fiscal, y en este informe se ha pretendido iniciar las bases de un debate que y no puede seguir esperando, por el bien de la regiones y del país en su totalidad.

II.- REFORMA A LAS ISAPRES

I. INTRODUCCIÓN

Como forma de impulsar la calidad de vida y el bienestar de las personas en un país, la salud es un parámetro fundamental. Un nivel de salud adecuado permite el buen desarrollo de la vida humana, y para cumplir aquello, es primordial la calidad y el acceso a la salud hacia la mayor parte de la población.

Es por este motivo que un sistema de salud bien diseñado, sea privado o público, es aquel que tome en consideración un foco tanto multidisciplinario e interdisciplinario.

A continuación, en este informe, se hará una descripción general de la salud en Chile, con algunas cifras relevantes. Posteriormente se realizará una descripción del sistema de aseguramiento de la salud en Chile, tanto para el sector público como privado.

Finalmente se hará referencia a la reforma en las Isapres, junto con algunos comentarios respecto a dicha reforma

II. Antecedentes generales de la salud en Chile

En Chile, una gran parte de la población se encuentra afiliada a algún sistema de salud (97% según la encuesta Casen 2015)

De acuerdo a la encuesta Casen 2015, un 77,3% pertenece al sistema Fonasa (considerando todos los grupos), concentrándose principalmente en los grupos A y B con 24,2% y 26,1% respectivamente. A continuación se presentan algunas cifras relevantes en salud.



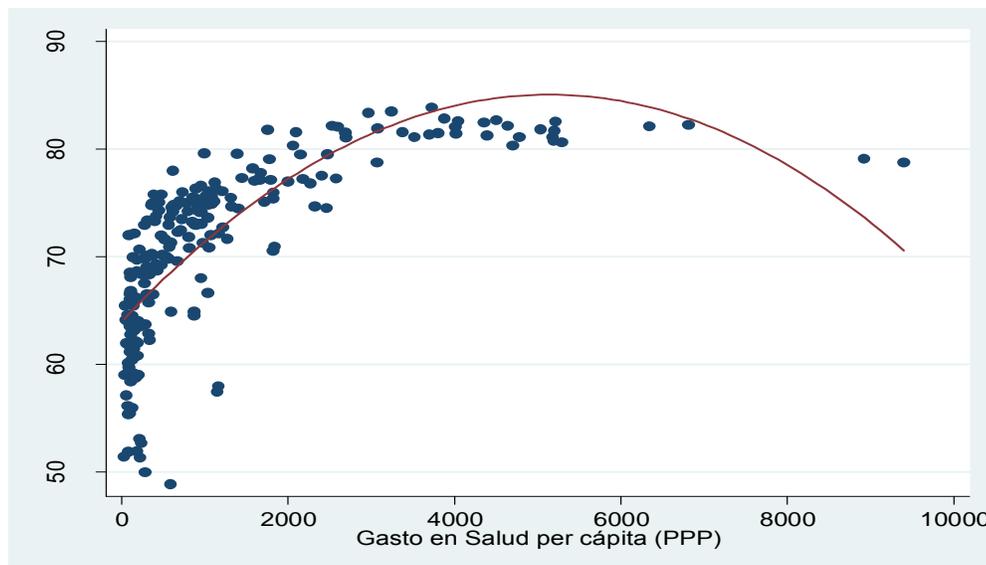
Tabla 1: Indicadores Relevantes en Salud por País

País	Gasto público en salud (% del PIB)	Gasto público en salud (MMUS\$ PPA)	Gasto público en salud (% del Gasto público total)	Expectativa de vida al nacer (total)	Tasa de Mortalidad (Muertes por cada 1.000 hab)
Chile	4,9%	\$19.927	19%	80	6,2
Finlandia	7,3%	\$15.910	12,7%	82	10
Corea del Sur	4,2%	\$75.301	12,5%	82	6
España	6,5%	\$100.676	14,8%	82,8	9,1

Fuentes: Dirección de Presupuestos, Banco Mundial, UNESCO, OECD data, CIA Factbook

Nota: El gasto público se expresa en US\$ a precios internacionales constantes de 2011 en Poder de paridad de adquisición.

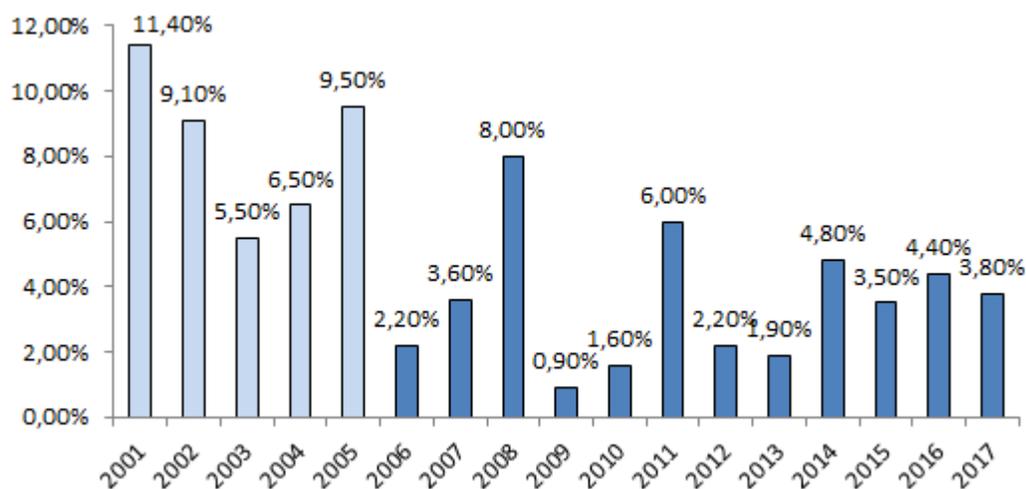
Gráfico 1: Expectativa de vida al nacer y Gasto en Salud per cápita
(Países año 2015, Gasto en \$US en poder de paridad de compra)



Fuente: Elaboración propia con datos de Banco Mundial



Gráfico 2: Evolución de las Variaciones de Precios Base de Planes de Salud (2001 a 2017, en promedio)



Fuente: Superintendencia de Salud, Documento de Trabajo, Análisis de la Banda de Precios en el Sistema de Isapre, Proceso de Adecuación de Contratos julio 2017 – junio 2018.

De la tabla 1 se puede apreciar el gasto público en salud para Chile, junto con algunos indicadores generales en el ámbito de salud, comparando con algunos países. De los países en comparación, Chile contempla el mayor gasto público en salud expresado como porcentaje del presupuesto fiscal, pese a aquello, la expectativa de vida al nacer es menor en comparación a otros países. Al expresar en porcentaje del PIB, Chile gasta un 4,9% en salud (sector público), mientras que Corea del Sur gasta un 4,2% y cuenta con una menor tasa de mortalidad y una mayor expectativa de vida al nacer. Cabe mencionar que estos datos son generales, y no constituyen un diagnóstico profundo del sistema de salud.

En el gráfico 1 se observa la relación entre gasto en salud per cápita³ y la expectativa de vida al nacer. Se aprecia que a mayor gasto en salud per cápita, mayor la expectativa de vida al nacer, aunque dicha relación se observa marginalmente decreciente, lo cual tendría sentido en teoría.

Por último en el gráfico 2 se aprecia la evolución de las variaciones de precios promedio de planes de salud. En diferentes años se observan mayores variaciones que en otros, aunque se puede identificar una tendencia a la baja en el largo plazo en las fluctuaciones en los precios de planes de salud.

³ Expresado en dólares a Poder de Paridad de Compra

En la siguiente sección, se describe y analiza el sistema de aseguramiento de salud en Chile.

III. ASEGURAMIENTO DE LA SALUD EN CHILE

En primer lugar, hay que tener en cuenta, las consideraciones relevantes para el buen funcionamiento de los seguros de salud.

La teoría económica considera como uno de los principios generales, que el mercado normalmente organiza la actividad económica mejor que el Estado. No obstante, otro principio, establece que el Estado puede mejorar los resultados del mercado en algunos casos, particularmente en lo que se conoce como “fallas de mercado”. En relación a los seguros, las fallas de mercado ocurren por problemas asociados a la distribución de información entre las partes, la cual no es igual (asimetrías de información).

Además, para algunos seguros, existen fallas de mercado asociadas a mercados incompletos⁴. Debido a las fallas de mercado asociadas a los seguros, se justifica la intervención estatal, sobre todo cuando se trata de un tema tan relevante como la salud de los chilenos.

En Chile, existe un sistema de aseguramiento de la salud, tanto público como privado. En el caso público, se encuentra el Fondo Nacional de Salud (Fonasa), quien es la entidad que se encarga de la gestión de los recursos del Estado para apoyar al financiamiento de la salud.

Fonasa es una entidad dependiente del Ministerio de Salud, y se encuentra regulada por la Superintendencia de Salud. Los afiliados a Fonasa deben aportar un 7% de sus ingresos imposables destinados a salud. En Fonasa existen diferentes modalidades de atención.

- Modalidad de Atención Institucional
- Modalidad de Libre Elección

La primera modalidad tiene relación con la atención de salud en los recintos públicos como por ejemplo, los consultorios y hospitales públicos.

La modalidad de libre elección consiste en que la atención sea otorgada por médicos profesionales y establecimientos del sector privado que tengan suscrito un convenio con Fonasa. Esta modalidad puede aplicar a los recintos públicos cuando el afiliado puede elegir al médico que lo va a tratar o también en el caso en que el paciente es hospitalizado en sala de pensionado o media pensionado.

⁴ Cuando se hace referencia a un mercado incompleto, significa que dicho mercado no ofrece un bien pese a que el costo marginal de producirlo sea menor al valor marginal por parte del comprador. Esto ocurre en los casos de algunos seguros que están destinados a cubrir riesgos relevantes, el sector privado no estaría dispuesto a ofrecerlo debido a que ciertas condiciones lo impiden o porque representa un riesgo muy alto para las empresas

Cabe añadir que los afiliados a Fonasa se dividen en cuatro grupos: A, B, C y D. La clasificación de cada grupo se base en los niveles de ingreso del afiliado, como también por las cargas familiares legales, entre otros criterios.

El grupo A comprende individuos de muy escasos recursos, o indigentes y se les otorga atención gratuita. Quienes están en el grupo B también se les otorga gratuidad en la atención, mientras que los que están en el grupo C y D, deben pagar respectivamente, un 10% y 20% de lo que cuesta la prestación.

Por otra parte, en el aseguramiento privado de la salud, participan las Instituciones de Salud Previsional (Isapre), las cuales fueron creadas en el año 1981 con el objetivo de entregar diferentes servicios, tales como financiamiento de la salud, seguros de salud, beneficios, entre otros servicios. Al igual que Fonasa, las Isapres son reguladas por la Superintendencia de Salud.

Distribución de la población por sistema de salud

Sistema Público Fonasa grupo A	24,2%
Sistema Público Fonasa grupo B	26,1%
Sistema Público Fonasa grupo C	12,7%
Sistema Público Fonasa grupo D	9,7%
Sistema Público Fonasa No sabe grupo	4,5%
FF.AA. Y del Orden	2,4%
Isapre	15,1%
Ninguno (particular)	3,1%
Otro Sistema	0,5%
No sabe	1,7%

Fuente: Casen 2015

Si bien los problemas en la salud en Chile se han concentrado mayormente en el sector público, el sector privado no estaría exento de aquello.

Por ejemplo, se podría decir que el acceso a Isapres aún es bajo, considerando que el 77,3% de los afiliados pertenece a Fonasa y un 15,1% a Isapre. Las personas en Fonasa no disponen de las cotizaciones que las personas de altos ingresos hacen al sistema de salud, en consecuencia se pierde solidaridad en este sentido. Adicionalmente, las Isapres recaudan una fracción importante de la recaudación del sistema de salud completo que va destinada a solo el 15,1% de los afiliados a un sistema.

Otro problema, tiene relación con la judicialización. En los últimos años, se ha visto un incremento importante en los casos que se llevan a las cortes de apelaciones y suprema, considerando las alzas unilaterales por parte de las Isapres. Dicho fenómeno puede mermar la confianza en las aseguradoras privadas de salud.

Cabe añadir que la confianza en el sistema de salud, ya sea privado o público, se ha visto deteriorada. Un sondeo de la Universidad Andres Bello indica que un 58% de

los chilenos no se sienten protegidos en su salud y que dicha percepción se ha ido intensificando con los años, al mismo tiempo que el miedo a enfermarse. Además dicho estudio señala que hay un fuerte convencimiento de que el gasto en medicamentos y el gasto de bolsillo se incrementarán

IV. ASPECTOS RELEVANTES EN REFORMA A ISAPRES

Los principales aspectos en la reforma a Isapres son los siguientes:

- Plan Universal de Salud
- Precio
- Seguro Social de Salud

Lo que se quiere lograr, es un seguro social de salud que en el caso de las Isapres se quiere alcanzar una cobertura de 80% para las atenciones en hospitales y 60% en las ambulatorias, y que no haya discriminación ya sea por edad o género. Si bien, existen segmentos de mayor riesgo, la idea de un seguro universal es que quienes representen mayores riesgos, no deban pagar más por dicho concepto.

Dicho plan se quiere ofrecer en varias redes de prestadores preferentes, lo que permitirá determinar el precio con tope de gasto que el beneficiario elija. Lo anterior se llevaría a cabo de forma paulatina, para lograr como resultado, que las personas puedan contar con un mismo plan de salud ofrecido por igual en Fonasa como en Isapre. De esta forma, se quiere lograr a largo plazo que Fonasa e Isapres estén en condiciones de ofrecer un mismo plan de salud fomentando la competencia entre ambos sistemas.

V. COMENTARIOS FINALES

Como se ha mencionado anteriormente, una gran parte de la población chilena se ha visto afectada negativamente por los problemas en salud tanto en el sistema público como en el privado. En el caso del sistema público, este se ha mostrado ser ineficiente en cuanto a factores como la calidad, acceso, y otras ineficiencias expresadas en altos tiempos de demora para la atención de pacientes en listas de espera. En el sector privado, la atención es más eficiente y de mejor calidad, no obstante la mayor parte de los afiliados a un seguro de salud se atiende en el sector público.

Sin perjuicio de lo anterior, el sector privado no está inmune a problemas, sobre todo en el funcionamiento del aseguramiento privado, en donde ha habido una serie de polémicas por los costos más altos de aquellos seguros, y por las diferencias en los precios de planes de salud para diferentes grupos etarios y por género, aspectos que han sido bastante controversiales en la discusión.

De lograr los objetivos de la reforma propuesta para las Isapres, tendría buenos resultados en contrarrestar las dificultades mencionadas, puesto que los planes de salud tendrían precios más equitativos, eliminando gradualmente los problemas de

discriminación. Además, fomentaría una mayor competencia entre las Isapres y Fonasa, lo que eventualmente podría significar un incentivo para mejorar la gestión en el sector público.

VI. Referencias

- Encuesta Casen 2015
- Superintendencia de Salud, Documento de Trabajo, Análisis de la Banda de Precios en el Sistema de Isapre, Proceso de Adecuación de Contratos julio 2017 junio 2018
- Bases de Datos, Banco Mundial

