

Mario Marcel: "Creo que podemos crecer más, pero no sé si vamos por el camino correcto"

Actor relevante durante las últimas tres décadas de políticas económicas y líder de las finanzas fiscales en el gobierno anterior, Mario Marcel repasa su gestión como ministro y sobre las lecciones que Chile puede aprender de su historia...

Categorías

Desde su nueva oficina en Providencia, o desde algún lugar del mundo donde lo llevan sus frecuentes consultorías internacionales, Mario Marcel sigue pensando en Chile. Lo plasmó en su nuevo libro La Montaña Rusa, donde narra en primera persona su experiencia desde el estallido social hasta el 2024.

Pocos pueden hablar de la economía chilena con la autoridad que le dan sus 30 años como protagonista: director de Presupuestos, presidente del Banco Central y ministro de Hacienda. Más allá de las polémicas que han marcado la última parte de su gestión, Marcel es un observador y actor de primera línea del país que fue, del que es, y del que podría ser.

¿Por qué aceptó ser ministro de Hacienda de Gabriel Boric?

¿Sintió que fue una especie de carta de garantía?

Acepté ser ministro de Hacienda por dos razones. Primero porque en una conversación larga y muy profunda con el Presidente, me di cuenta que estábamos bien sintonizados en lo que pensábamos para el país. Y, en segundo lugar, porque pensé que podía hacer una diferencia.

¿Y lo logró?

Creo que sí. Lo principal que tocaba hacer, que era estabilizar

la economía, se logró. Se dejó atrás una crisis que tuvo tres capítulos sucesivos entre el estallido, el COVID y el shock populista.

Si hoy podemos hablar de crecimiento y plantearnos desafíos es

porque la economía se estabilizó. Si estuviéramos todavía con la

inflación en dos dígitos, con desequilibrio en la balanza de pagos,

estaríamos preocupados de otras cosas.

La historia larga

Cuando Duna nacía, hace 31 años, usted ya trabajaba en Hacienda... ¿cuáles fueron los desafíos más difíciles en ese momento?

Nosotros recibimos una economía con un ajuste brutal tras la crisis del 82-83, con recortes de gasto que se tradujo en que prácticamente no hubo inversión pública durante casi toda esa década, en que se

redujeron los sueldos de profesores, de médicos, de personal de la

salud, de funcionarios públicos en general. El estado de los hospitales,

por ejemplo, era lamentable. Y como sabemos, la pobreza era muy significativa. Todo eso configuraba un panorama complejo porque había

muchas expectativas de la ciudadanía en el retorno a la democracia, pero al mismo tiempo no estaban los recursos, al contrario.

Para el

gobierno de Aylwin la prioridad era reducir la pobreza, pero hacerlo

sin producir grandes desequilibrios fiscales y para eso se aprobó una

reforma tributaria que contó con el apoyo de RN en aquella época.

Todo eso junto a una política monetaria nueva para bajar la inflación.

Lo más interesante es que ocurrió en un contexto en que la economía

siguió creciendo de manera muy fuerte; o sea, todos los mitos que

hay en torno a que es cierto que la reducción de la desigualdad o los

aumentos de impuestos afectan el crecimiento, todo es rebatido de

manera muy evidente por lo que pasó durante esa década.

¿Qué destaca del liderazgo económico de entonces?

Alejandro Foxley tenía un liderazgo indiscutido en la política económica y Carlos Ominami era el ministro de Economía. El criterio que siguió Foxley fue tratar de evitar metas imposibles al comienzo,

tratar de ir paso a paso para que la democracia mostrara, a medida

que avanzaba, lo que podía lograr. Esto puede parecer hoy día un poco de cajón, pero en esa época las otras transiciones en

América Latina habían sufrido mucho por el lado económico. Recordemos que Raúl Alfonsín tuvo que adelantar el traspaso del mando en Argentina. En Brasil también hubo una crisis inflacionaria mayor. Todas esas democracias jóvenes habían sufrido mucho por los desequilibrios económicos, y eso fue una lección que se tomó en Chile y se trató de aplicar de la mejor manera posible.

Entonces, ¿cuál diría que es la clave de esa fórmula en un contexto país que, podríamos decir, tiene similitudes con el presente en cuanto sigue habiendo mucha presión en el gasto y no suficientes recursos para financiarlos?

Lo que pasa es que, en ese momento, el gobierno se propuso aumentar sus ingresos. El gobierno actual está reduciendo los ingresos, exactamente lo contrario. La Concertación tenía claro que no podía arriesgar desequilibrios macroeconómicos y para eso, necesitaba generar mayores ingresos. Y, por otro lado, hay que reconocer también que Sebastián Piñera tuvo la visión en que aún siendo de oposición había que reconocer que el país no podía funcionar con esos niveles de pobreza y deterioro de los servicios públicos. Fue un acuerdo muy detallado, de los buenos acuerdos políticos que hemos tenido y que tuvimos hasta hace poco. Lo tuvimos también con la reforma previsional hace poquito.

¿Echa de menos algo de eso en el manejo económico actual?

En aquel momento, por lo menos de parte de una parte de la derecha había un cierto pragmatismo y una visión de que el país necesitaba mayores equilibrios sociales. Ahora veo una situación muy desequilibrada en que el objetivo único es estimular la inversión y para eso, hay una serie de rebajas de impuestos que eventualmente generarán más actividad y más empleo. Pero basta con ver el informe financiero y el informe regulatorio para darse cuenta que eso no va a ocurrir en la propuesta actual hasta dentro de seis o siete años más.

Saltándonos a los años 2000, la regla de balance estructural que usted impulsó bajo el gobierno de Ricardo Lagos es considerada una de las mejores instituciones fiscales de América Latina. ¿Cómo se impone la idea de ahorrar recursos cuando aún existían amplias necesidades sociales?

Chile tuvo superávit fiscal durante prácticamente todos los 90. Pero a fines de esa década, con la crisis asiática, vino el primer déficit en varios años. Entonces, cuando fue la elección de Lagos, se articula toda la arquitectura de política macro que tenemos hasta el día de hoy. La regla de balance estructural fue una creación totalmente propia, nuestra. En esa época no había ningún referente. La intención era tener una regla que asegurara que nunca íbamos a tener que recurrir al FMI. Y bueno, yo había venido trabajando en los temas de balance estructural, no como regla, sino como una forma de medir la política fiscal, y de ahí se juntaron esas dos cosas y surgió la regla estructural que conocemos hoy. Ahora, eso requirió mucha construcción institucional y obligó a adaptar muchas cosas en el manejo de las finanzas públicas en Chile. El proceso presupuestario también se ajustó, porque ahora ya había un límite absoluto de gasto a partir de la aplicación de la regla.

¿Cómo evalúa la evolución de esa regla? Porque justamente durante el gobierno anterior, donde usted fue ministro, se incumplió

Sigue teniendo vigencia porque seguimos discutiendo respecto de ella. Es decir, perdería vigencia si diera lo mismo, y a nadie le dio lo mismo. A los que estábamos en el gobierno tampoco nos dio lo mismo, nos preocupó mucho. Me refiero al 2024, cuando la regla no se cumplió por primera vez. Porque sobre el 2023 hay toda una discusión, pero el propio gobierno actual ha presentado cifras que muestran que la diferencia fue de 0,1% del producto. Cuando se produjo la brecha importante, tuvimos que aplicar toda la normativa que nosotros mismos habíamos creado.

¿Pero cuál es su reflexión respecto de que, siendo el creador de la regla, no la pudo cumplir?

Para mí no cumplir la regla fue devastador, me conflictuó mucho enfrentarme a esa situación. Y trabajando con el equipo, dijimos: “vamos a ver por qué se produjo esto, de dónde viene este problema en la estimación de ingresos”. De ahí se encargó el estudio

al Fondo Monetario que hizo una serie de recomendaciones, que se aplicaron. Eso demuestra que la regla sí importa, porque si no no habríamos hecho ninguna de esas cosas. La regla sigue vigente porque es un referente para orientar las decisiones. Si no hubiera habido regla no me cabe duda que, en los últimos 10 años, tendríamos una situación fiscal considerablemente peor.

¿Por qué Chile dejó de crecer como en los 90? ¿Qué lo explica de forma más profunda?

Aquí hay tres cosas. Primero hay que tener claro que los países a medida que se desarrollan van reduciendo su capacidad para crecer. Por algo China ya no crece al 11%. ¿Cuánto cree que crece Corea? La gente dice 5, pero crece al 1,5%. Las economías, a medida que se desarrollan, se vuelven más complejas. Hay más costo de transacción, hay más capital que hay que reponer. Ese potencial de crecimiento va bajando, y en Chile bajó muy rápido por dos razones. Primero, porque el crecimiento de los 90 tenía un premio, por así decirlo: es el inicio de la globalización. Chile ya era una economía abierta y se benefició mucho de ello. Pero la globalización ya no es lo que era; como sabemos bien, hoy tenemos conflictos comerciales. Luego, en la minería teníamos en aquella época proyectos nuevos, frescos, lo que los mineros llaman greenfield, donde la calidad del material que se extraía era muy alta. Hoy día ya no hay proyectos greenfield, todos son para compensar la caída de la ley del mineral. Y lo tercero es que en esa época todavía estábamos en lo que se llama el “bono demográfico”, donde la población en edad de trabajar crecía más rápido que la población dependiente. Estas cosas juntas le agregaron entre 1,5 y 2 puntos más de crecimiento al año a la economía chilena. Eso ya no lo tenemos. Además, nos fuimos poniendo mucho más burocráticos. Las regulaciones, que tenían toda su justificación, se desarrollaron de manera inorgánica y eso dio lugar a lo que hoy día llamamos “permisología”. No es que alguien se haya propuesto complicar las cosas, ni tampoco que por cuidar del medioambiente no crecimos más. Las regulaciones crecieron de manera desordenada, cada institución aplicando sus procedimientos. Lo mismo ocurre con el tema de la productividad de las empresas.

¿Qué papel jugó la reforma tributaria de Bachelet 2 en la dificultad para crecer? ¿Qué opina del mea culpa que han hecho recientemente los economistas Andrea Repetto y Alejandro Micco?

Primero que nada, el punto de inflexión en el crecimiento de Chile no se produjo en 2014. Se produjo dos años antes, el 2012, y coincidió con el fin del boom de los commodities. De modo que eso que se repite y se repite... no conozco ningún paper que lo fundamente. Ahora, yo tengo mi propia visión de la reforma del 2014, que

no necesariamente coincide con lo que puede señalar Alejandro

Micco u otra gente. Creo que hay un tema de fondo tras esa reforma: que metió a las empresas en medio de la discusión

distributiva de Chile. La reforma del 2014 quería recaudar para financiar inversión en educación, y apuntaba a reducir las desigualdades. Para eso aumentó los impuestos a las empresas. Esto no se le ocurrió a Arenas, a Micco o a Bachelet. Esto tiene que ver con el tema de la integración del impuesto a la utilidad de las empresas y el impuesto a la renta personal de los propietarios de la empresa. La integración ha hecho que en Chile se vea a las empresas como parte del conflicto distributivo.

¿Cómo así?

Se le aplican impuestos para mejorar la distribución de ingresos, pero el problema es que las empresas no son sólo un activo de sus propietarios. Las empresas emplean gente, producen, invierten, hacen innovación tecnológica. Entonces, si uno quiere mejorar la distribución, si uno quiere un sistema más igualitario, a lo que tiene que ir es a la renta personal, pero para eso tiene que separar la renta personal de la renta corporativa y no juntarla o dejarla a medias. Para mí, ese es el problema central de la reforma del 2014.

Desde ese punto de vista, usted mismo me está diciendo que fue un error

Sí, pero es distinto de lo que otra gente ha planteado.

Pero fue un error...

Claro, lo que pasa es que mirado de ese punto de vista más error todavía es volver a la integración tributaria ¿Por qué, pese a que entre los economistas hay cierto acuerdo en cuanto a que la tasa de impuesto a la renta corporativa es alta y convendría bajarla, la mayor parte de la ciudadanía piensa que hay que subirla? Es

porque ven a las empresas como parte del conflicto distributivo.

¿Entonces, cree que la “megarreforma” del Gobierno va a generar nuevamente el mismo problema?

Por supuesto. Hoy se discute si esta reforma es o no para los ricos, y la ciudadanía lo ve muy claramente. En la propuesta del 2022

de reforma tributaria y luego en lo que presentamos el 2024, había una propuesta para separar completamente los tributos, pero en la forma de un impuesto dual. El impuesto dual es la manera en que funciona el impuesto a la renta en la mayor parte de las economías del mundo, incluyendo buena parte de los países desarrollados. Se grava por un lado a las utilidades de las empresas y por otro lado se gravan las rentas del capital con una tasa plana. Y en el caso de la propuesta del 2024 se le agregó una tasa a la primera distribución de utilidades. Con eso bajabas el impuesto a las empresas, separabas la tributación de sus dueños, incluyendo esta tasa de la primera distribución de utilidades, y por lo tanto no sólo compensabas fiscalmente, sino también distributivamente. Desgraciadamente ni la derecha ni el Partido Comunista quisieron ese proyecto.

¿Por qué en todo este tiempo ningún gobierno ha logrado

atacar esos factores que nos permitirían volver a crecer? La actual administración promete un nuevo intento con una meta de crecimiento del 4% para el 2030. ¿Esa meta es realista?

Primero hay que tener claro que en los dos años anteriores

Chile creció más que el 2%. En el 2024, creció 2,8% y el 2025 creció

2,5% pero porque el cobre había caído. El PIB no minero creció

un 3%. O sea, la economía chilena hoy día puede crecer al 3%, sin

hacer nada más. Y puede llegar a 4%, pero requiere transformaciones importantes. Por ejemplo, necesitamos que surjan nuevas industrias. No podemos pensar en crecer al 4%, haciendo lo mismo.

¿Vamos a volver a crecer más?

Creo que podemos crecer más, pero no sé si vamos por el camino

correcto. Le tengo mucha fe a todo lo que está planteado en temas de permisos. Me parece que en el grueso es adecuado. Creo que la rebaja de la tasa de primera categoría también ayuda. Pero me cuesta entender el fundamento del resto del paquete desde el punto de vista económico, de crecimiento, porque no hay evidencia de que la reintegración impulse el crecimiento. Hay bastante consenso de que el crédito tributario a la planilla de remuneraciones es una cuestión demasiado costosa para lo que se supone que quiere hacer. Las medidas transitorias generan oportunidades de elusión tributaria enorme. Entonces, si uno mira el proyecto, todas esas cosas en términos de costo fiscal equivalen más o menos a la rebaja de la tasa del impuesto de primera categoría. Es decir, estamos duplicando el costo fiscal sin que eso esté asociado a ningún beneficio evidente. Al contrario, porque como eso contribuye a aumentar el déficit durante los próximos años, los déficits tienen un costo. O sea, programar un déficit por 10 años, tiene un costo y el costo es que vamos a tener tasas de interés más altas. Las tasas de interés más altas van a frenar el crédito. Un crédito más costoso, más restringido, también frena las inversiones.

Pasemos a la inflación. Cuando usted fue presidente del Banco Central advirtieron que el retiro de fondos iba a generar una inflación tremenda. El Congreso no hizo caso y no sólo se generó inflación, también se redujo el mercado de capitales. ¿Qué lecciones deja este desacople en el ejercicio de la democracia y de la economía?

El efecto de los retiros fue muy negativo. Y fue parte de una etapa de populismo muy desatado, del cual participaron todos los actores políticos. Al cual se sumó después los IFES universales, el déficit estructural de 11% del producto, el aumento del gasto de 30% por sobre el presupuesto del 2021. Todo eso en un año en el cual el sistema político se fue por una vía de populismo que le costó mucho al país.

¿Y considera que los dirigentes políticos han aquilatado lo que ocurrió?

Creo que sí, porque desde que se inició el gobierno del presidente Gabriel Boric, se presentaron cuatro propuestas de retiro de fondos: tres de retiro y una de autopréstamo, y todas se rechazaron por amplia mayoría.

Cuando asumió en Hacienda el 2022, con la inflación más alta en tres décadas ¿Qué dificultades enfrentó al interior del gobierno para llevar a cabo ese ajuste fiscal?

La verdad es que muchas dificultades no tuve. Yo planteé este tema muy temprano en el gobierno. De hecho, lo hice en el encuentro que hubo en El Cañaveral a principios de año, o sea, cuando ni siquiera el presidente asumía. Fue cuando reunió a los ministros designados, los subsecretarios, los presidentes de los partidos. Me sugirieron hablar, yo dije: “hay un desequilibrio muy grande en la economía, tenemos que resolverlo con la mayor rapidez posible, tenemos que colaborar con el Banco Central. Eso va a significar una actividad más débil durante unos meses, pero va a valer la pena porque eso después nos va a dejar tranquilos para lo que venga para adelante”. Y eso pasó exactamente de esa manera.

¿No hubo mayor conflicto interno?

No. El presidente Boric estaba totalmente alineado con esa visión. Él siempre ejerció mucho liderazgo dentro del gobierno. La bancada con la que menos problemas tuve durante todo el periodo que fui ministro, fue la bancada del Frente Amplio. Tuve votaciones divididas de socialistas y PPD, pero nunca del Frente Amplio.

Hablando de votaciones ¿el rechazo de su reforma tributaria, es el primer rechazo de una reforma de este tipo en democracia o no? ¿A qué lo atribuye? ¿Error de diseño o político, o una correlación de fuerzas adversas?

Hubo un rechazo antes, durante el gobierno del presidente Lagos, cuando se propuso aumentar impuestos al tabaco y a los alcoholes para financiar el Chile Solidario y el Plan Auge. Eso fue más complejo porque fue con votos en contra de parlamentarios de los partidos de gobierno. En este caso teníamos una Cámara muy dividida, donde se había producido la división de la DC, por ejemplo. Además hubo una serie de eventos circunstanciales, como que el ministro de Educación se peleó con una diputada, y eso significó los dos votos por los cuales se perdió el proyecto.

¿Y cómo lo vivió?

Fue muy desalentador, porque llevábamos mucho tiempo trabajando en ese proyecto. Habíamos hecho una consulta por todo el país, habíamos estado seis meses en la comisión de Hacienda de la Cámara. Se habían hecho muchas indicaciones, una parte importante de ellas, recogiendo planteamientos de la oposición. En esas indicaciones habíamos sacrificado medio punto del producto en recaudación. Es un escenario bien distinto al que hemos tenido ahora, porque entonces hubo discusión a fondo, hubo apertura,

diálogo, pero desgraciadamente terminamos en el rechazo.

¿Y qué perdió Chile, a su juicio, con ese rechazo?

Retrasar muchas cosas. También significó que hubo ingresos que habrían contribuido a estabilizar las finanzas públicas y que no estuvieron disponibles.

¿Pero qué objetivos económicos tenía puestos en la reforma que no se pudieron hacer?

Por ejemplo, el aumento de la PGU podría haberse hecho antes. Podríamos haber terminado de ordenar bien los presupuestos de salud que, hasta el día de hoy, siguen siendo un dolor de cabeza.

Se podría haber impulsado el tema de cuidados con más ambición que con lo que al final se pudo. Y por supuesto, apuntalar la recaudación, apuntalar los ingresos y tener cuentas más equilibradas.

¿El dinero lo iban a usar fundamentalmente en derechos sociales y equilibrio fiscal, pero no en una en una política de crecimiento?

Había medidas importantes procrecimiento. De partida, lo que hoy día estamos disc...