

REFORMA TRIBUTARIA: NO BASTAN LAS BUENAS INTENCIONES

- Luego del rechazo en marzo pasado de la reforma tributaria presentada por el Ministro Marcel, han surgido varias propuestas de nuevos tributos con el objeto de aumentar la recaudación de forma de acercarnos al promedio de la OCDE.
- Tanto en los Diálogos Sociales (2022), como en los del Pacto Tributario (2023) se mencionó como condición necesaria de una nueva reforma el avanzar en la calidad del gasto público, así como en la necesidad de transparentar el destino de los recursos. La autoridad, en tanto, ha mostrado poca apertura a estos llamados.
- Por otro lado, producto de la aprobación del Royalty a la minería y de la entrada en vigencia de la reforma tributaria (Modernización Tributaria), la carga tributaria aumentaría, sin ninguna nueva reforma, en más de 1% del PIB.
- Por tanto, toda discusión respecto de una nueva reforma tributaria debe comenzar considerando una base inicial más alta junto a la necesidad de avanzar decididamente a una mejor calidad del gasto público, así como conocer específicamente cuál será el destino de los recursos recaudados.

El pasado 7 de marzo la Cámara de Diputados rechazó la idea de legislar de la reforma tributaria presentada por el Gobierno del Presidente Boric. Esta reforma buscaba recaudar 2,6% del PIB a través de la modificación de diversos cuerpos normativos¹. A raíz de este traspíe, el gobierno no podría volver a presentar otra reforma tributaria sobre las mismas materias por un período de un año, salvo que insista con su tramitación en el Senado, en cuyo caso necesitaría la aprobación de 2/3 de los senadores presentes. Ahora bien, en caso de presentar un proyecto distinto, no hay restricciones.

Con miras a decidir su nuevo curso de acción, el Ministerio de Hacienda impulsó los Diálogos por un Pacto Tributario², que contó con la participación de representantes del mundo empresarial, laboral, académico y de organizaciones sociales. Aun cuando la instancia fue impulsada por la autoridad fiscal, aclaró que los resultados de esta

¹ Este monto no considera la mayor recaudación del Royalty a la minería -aprobado el 17 de mayo- y los impuestos correctivos -proyecto de ley que ha anunciado el gobierno pero que todavía no ingresa al Congreso para su discusión-.

² Vigente entre el 30 de marzo y el 18 de abril pasado.

mesa de diálogo sólo servirían de insumo no vinculante para darle continuidad al proceso de la reforma tributaria, el cual considera la presentación de la estrategia futura durante junio.

A la espera del pronunciamiento de Hacienda, desde los distintos sectores políticos se han levantado propuestas que apuntan a aumentar la recaudación, tales como: reducción de la evasión y elusión, aumento del impuesto corporativo, aumento del impuesto Global Complementario, nuevos impuestos al patrimonio y aplicación del impuesto a las transacciones financieras (tasa Tobin). Hay otros que ponen en duda la real necesidad de aumentar la recaudación a través de mayores o nuevos impuestos considerando: la mayor recaudación generada por la reciente aprobación del Royalty a la minería (que recaudará cerca de 0,45% del PIB), la potencial reducción de la evasión y elusión y la falta de compromiso del Gobierno por mejorar la calidad del gasto público.

¿CUÁL DEBIERA SER EL FOCO DE LA DISCUSIÓN TRIBUTARIA?

En los Diálogos por un Pacto Tributario, el Gobierno nuevamente inició la discusión desde la necesidad de cerrar la brecha tributaria con la OCDE. El análisis, esta vez a manos de autoridades del mismo organismo³, nuevamente no consideró los ajustes necesarios para hacer comparable la información tributaria chilena con la de dicho grupo de países. Plantear esta brecha como la principal justificación de una nueva reforma tributaria lleva implícito el argumento que aumentar los impuestos, específicamente al nivel promedio de la OCDE, es un fin en sí mismo y sería un paso necesario y suficiente para que nuestros problemas sociales se resuelvan.

Recientemente el mismo experto de la OCDE matizó la importancia de la brecha, al situar la discusión tributaria de nuestro país en una dimensión más completa, visión que es parte de la discusión pública, pero no ha sido acogida por el Gobierno. *“El aumento de impuestos que requiere Chile se explica porque hay áreas de gasto público que lo necesitan, ya sea inversión en educación, inversión en infraestructura pública, y salud... y eso necesita de más ingresos”. ...“Pero la decisión no se basa solo en cuál es el promedio en la OCDE, sino en qué tipo de sociedad queremos. ¿Cuáles son los servicios que esperamos que proporcione el Gobierno? Si se esperan más servicios, tendrá que haber más recaudación de ingresos”. ...“Le hemos dedicado mucho tiempo a mirar esto y está claro: la relación impuestos/PIB de Chile es más baja que el promedio de la OCDE. Ahora, si es el nivel correcto para Chile o no, eso no es un asunto de la OCDE, debe decidirlo el pueblo chileno”.*

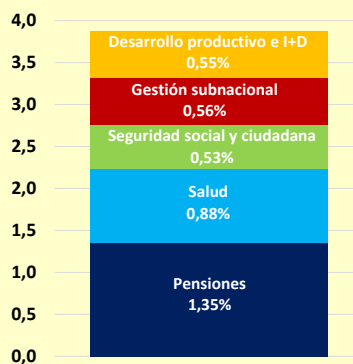
³ David Bradbury, Director Adjunto del Centro de Política y Administración Tributaria de la OCDE.

A lo anterior, agrega que: *“Sobre las dos palancas de la política fiscal, impuestos y gastos, los gastos tienen un impacto mayor en mejorar la equidad que los impuestos”. ...“Nunca es tan simple como decir ‘aumente los impuestos y se acaba el problema’, si el gasto no es de alta calidad, eso socavará la moral tributaria de las personas y su disposición a pagar impuestos”⁴.*

La preocupación respecto de cuál será el destino de los recursos que se busca recaudar, lamentablemente no ha permeado la propuesta del Gobierno. En efecto, hasta el momento la autoridad ha mantenido majaderamente la discusión en torno a cuánto recaudar y no a cuántos son los recursos que efectivamente requiere para un plan de trabajo específico (Gráfico N° 1).

LA PROPUESTA TRIBUTARIA DEL GOBIERNO NO INFORMA RESPECTO A LOS USOS CONCRETOS DE LOS RECURSOS ADICIONALES

Gráfico N°1: Uso de los recursos de la reforma tributaria rechazada (porcentaje del PIB)



Nota: Datos consideran a la reforma tributaria completa, considerando Royalty e impuestos correctivos. Fuente: Ministerio de Hacienda.

Durante la tramitación de la reforma rechazada, la misma autoridad fiscal reconoció, que habría efectos negativos en el crecimiento (-2,7% del PIB), pero que serían compensados por el efecto positivo del mayor gasto público (+4,5% del PIB) (Tabla N°1). Al respecto, llama la atención el elevado impacto negativo en el crecimiento estimado por la misma autoridad, especialmente en momentos como el actual en que el crecimiento económico es nulo, y a que existen dudas respecto del efecto positivo del gasto fiscal en la actividad.

La historia reciente es elocuente. Basta recordar que, a sólo 20 días de asumido el segundo Gobierno de Michelle Bachelet, el ex Ministro de Hacienda, Alberto Arenas, defendió su propuesta de reforma tributaria (que pretendía recaudar 3,1% del PIB),

⁴ Diario El Mercurio. Domingo 21.05.2023.

como una que lograría importantes avances en tres dimensiones: en el crecimiento económico, en el área social y en la dimensión fiscal. “Estamos convencidos de que esta reforma está dentro de las buenas prácticas de los países desarrollados, incrementa los bienes y servicios públicos del Estado, eso se hace con responsabilidad fiscal y responsabilidad con la ciudadanía. Sustentables en el tiempo”⁵. Independiente de las buenas intenciones del ex Ministro Arenas, la recaudación sólo se acercó a la mitad de lo esperado; tanto el crecimiento efectivo como el potencial se han desacelerado sostenidamente desde principios de la década del 2000 y las finanzas públicas continúan presentando elevados déficits, aumentando en forma importante la deuda pública.

IMPORTANTE IMPACTO NEGATIVO EN EL CRECIMIENTO DE LA REFORMA TRIBUTARIA

Tabla N° 1: Efecto en el PIB de la reforma tributaria rechazada (porcentaje del PIB)

Tipo de impuesto	Efecto en PIB per cápita de largo plazo	Tipo de gasto	Efecto en PIB per cápita de largo plazo
Impuestos corporativos	-0,84	Incremento del gasto en I+D	3,2
Impuestos patrimoniales	-0,82	Aumento de las prestaciones familiares en especie (cuidados)	0,7
Impcto. a la renta de las personas	-1,04	Educación	0,3
Menor evasión y elusión	0	Pensiones	0,3
Total	-2,7	Total	4,5

Fuente: Ministerio de Hacienda (2022). “Efectos económicos de la reforma tributaria”. Presentación ante la Comisión de Hacienda de la Cámara de Diputados.

¿QUÉ TAN NECESARIA ES UNA NUEVA REFORMA TRIBUTARIA?

Para determinar la necesidad de una nueva reforma tributaria, así como su contenido, es necesario considerar lo siguiente:

- La recaudación tributaria aumentará más de 1% del PIB solo por la puesta en marcha del Royalty minero (0,45% del PIB) y por la plena aplicación de la reforma tributaria del 2020⁶ (0,7% del PIB).
- El Gobierno ha anunciado que presentará a principios del segundo semestre una reforma tributaria con impuestos correctivos y ha mencionado, en reiteradas ocasiones, que el objetivo de este proyecto no es aumentar la recaudación, sino que sólo busca modificar ciertas conductas. Considerando lo anterior, los mayores ingresos que genere, de 0,3 a 0,5% del PIB, deben ser considerados dentro de los recursos disponibles del Fisco.

⁵ El Mostrador. 31 de marzo del 2014.

⁶ Mayoritariamente la entrada en vigencia de los principales ajustes tributarios se genera a partir del 1 de enero del 2023 y 1 de enero del 2024 o posteriores.

- Hay otras fuentes de financiamiento no distorsionadoras, como la reducción de la evasión y elusión. Avanzar decididamente por esta vía no sólo no afecta negativamente a la economía, generando simultáneamente más recursos fiscales, sino que reduce la competencia desleal que representa la economía informal respecto de la formal, aumenta la legitimidad del sistema tributario, reduce las tentaciones a evadir, etc. Por este ítem, se podrían recaudar más de 1% del PIB con la sola reducción de la evasión del IVA a niveles similares a los de la OCDE⁷.

¿PARA QUÉ SIRVE EL CRECIMIENTO ECONÓMICO?

Además, no podemos olvidar el crecimiento. Como el representante de la misma OCDE mencionó, *“Es importante pensar en un sistema tributario en términos de que apoye el crecimiento, la equidad y la sostenibilidad. No tiene sentido tener todos los impuestos del mundo si la economía no está creciendo; los ingresos fiscales disminuirán. Los ingresos fiscales serán mayores cuando la economía crezca. Pero creemos que se necesita un sistema tributario que intente hacer todas esas cosas juntas; que apoye el crecimiento y, a la vez, la equidad y que sea sostenible. Hay que pensar en esas tres cosas al diseñar la política fiscal”*⁸.

Hay estudios que muestran que el rol distributivo de los impuestos es limitado y que éste debiera venir más bien desde la estructura y focalización del gasto social del sector público, así como del crecimiento económico. Valdés (2018) concluye que los chilenos han experimentado personalmente los beneficios del crecimiento, lo que se ha traducido en incremento de los ingresos y el consumo para toda la sociedad. Así, políticas de redistribución aportarían sólo una fracción de lo que el crecimiento puede producir en términos de ingresos⁹. La evidencia para Chile sustenta este punto.

Un estudio elaborado por el Ministerio de Desarrollo Social en conjunto con el PNUD, en donde se realizó una descomposición de la reducción de la pobreza entre 1990 y 2017, en términos del aporte del crecimiento y de la distribución a la disminución de la pobreza, encontró que el primero explicó el 91,9% de la disminución, mientras que el segundo sólo explicó el 8,1%¹⁰. En tanto, Cieplan planteó que, durante los últimos 30 años, el gasto público en sectores sociales creció en más de 6 veces en términos

⁷ Se estima que la evasión del IVA es de 20%, cifra que duplicaría la evasión que presentan los países de la OCDE.

⁸ Diario El Mercurio. Domingo 21.05.2023.

⁹ Valdés, R. (2018). Shifting Winds in Latin America. Latin America Policy Journal.

¹⁰ Ministerio de Desarrollo Social y PNUD (2020). Evolución de la Pobreza: 1990-2017. ¿Cómo ha cambiado en Chile?

reales. Más del 80% del aumento fue financiado con la mayor recaudación resultante del crecimiento¹¹.

¿CÓMO AVANZAR?

En los dos diálogos que ha llevado adelante la autoridad fiscal, se expresó la necesidad de incorporar a más personas de la sociedad en la base tributaria, ya que el 75% de los contribuyentes no paga el impuesto Global Complementario. Dado que esta medida presenta complejidades en un momento en que la economía está desacelerándose, esta debiera ser una propuesta en la cual se debe avanzar lenta, pero sostenidamente. Al respecto, el experto de la OCDE mencionó: *“Eso tiene que cambiar con el tiempo, en esta reforma o en una futura, pero tendrá que cambiar, porque el impuesto a las personas no está funcionando correctamente. He dicho esto en otros países: en esta región hay demasiada dependencia del IVA. Alrededor de la mitad de los impuestos son impuestos al consumo. El problema es que muchas veces eso afecta más a la gente más pobre. El impuesto a las personas da la posibilidad de fijar las tasas en distintos tramos y puede ser más justo”. ...“El principio es tener un sistema de impuesto sobre la renta personal de base amplia. Eso todavía asegura que una gran proporción de personas de menos ingresos no pague el impuesto. Pero no se puede tener a la mayoría de la población sin pagar el impuesto a la renta, necesitarás una base más amplia con el tiempo”¹².*

PALABRAS AL CIERRE: RIESGOS FUTUROS

Luego del rechazo en marzo pasado de la reforma tributaria presentada por el Ministro Marcel, varias voces se han levantado proponiendo nuevos y más altos impuestos. Lamentablemente, la discusión se está presentando en las mismas condiciones que se generó la propuesta original, esto es, aumentar la recaudación a niveles de la OCDE, sin presentar un plan detallado de las políticas públicas que se buscan financiar, sin avanzar en mejorar la calidad del gasto público, sin tomar en cuenta sus efectos en la actividad económica y en el empleo y sin considerar que, producto de la aprobación del proyecto de Modernización Tributaria de 2020 y de Royalty a la minería, la recaudación ya aumentaría en más de 1% del PIB en el corto plazo.

En este escenario, preocupa que la reforma que la autoridad presente en junio sea similar al rechazado en marzo, arriesgando a un nuevo rechazo y sin hacerse cargo de las sustanciales mejoras que requiere el debate tributario en Chile.

¹¹ Arellano, J.P. y Cortázar, R. (2022). Impacto Económico de la Nueva Constitución. Cieplan.

¹² Diario El Mercurio. Domingo 21.05.2023.