

“PACTO TRIBUTARIO”: ¿LEGISLANDO A CIEGAS?

- El ministro Marcel ha continuado impulsando en diversas instancias un nuevo aumento de impuestos, con el cual sustituirá al proceso rechazado en el Congreso en marzo pasado y busca recaudar 2,7% del PIB.
- En este nuevo proceso se han dado a conocer los resultados de tres informes externos solicitados por el Ministerio de Hacienda respecto de nuevas fuentes permanentes de recursos fiscales: eficiencia en el gasto, crecimiento económico y cumplimiento tributario. Estas nuevas fuentes complementarían el incremento de impuestos a la renta de las personas.
- Reconociendo el gran avance que significa contar con esta nueva información, la cual no existía para la reforma anterior, un análisis más detallado de los resultados de estos informes levanta algunas dudas relevantes, las cuales son necesarias de resolver para lograr un análisis adecuado y discusión apropiada en el Congreso.

En diversas instancias el ministro de Hacienda ha continuado impulsando el “pacto fiscal”, con objeto de aumentar los recursos del Fisco en 2,7% del PIB¹ (USD \$8.000 millones anuales). Aun cuando la autoridad persiste en solicitar los mismos recursos que en el proyecto de ley rechazado en marzo pasado, la novedad es que el ministro Marcel cuenta con los resultados de tres informes solicitados a expertos externos que buscan estimar mayores holguras fiscales permanentes generadas por: i) mayor eficiencia en el gasto público, ii) mayor crecimiento económico; y iii) aumento del cumplimiento tributario, que servirán como insumo para una nueva alza de impuestos.

Si bien es positivo contar con mayor información para el debate parlamentario, persisten dudas respecto de la completitud, pertinencia y fiabilidad de la información entregada, por lo que basarse únicamente en esos insumos puede llevar a decisiones erradas.

I. EFICIENCIA EN EL GASTO PÚBLICO: APUNTAR A UN ESFUERZO MAYOR

El Ministerio de Hacienda ha propuesto 12 iniciativas que buscan elevar la eficiencia en la gestión del sector público, liberando recursos hacia otros fines socialmente

¹ Los destinos de estos recursos serían: pensiones (1,2% del PIB); salud (0,9% del PIB); Prevención, seguridad pública y crimen organizado (0,3% del PIB); protección social (0,3% del PIB).

rentables. Entre las medidas consideradas destaca la creación de la Agencia de Calidad de Políticas Públicas (ACPP) a cargo de la evaluación de proyectos, programas y políticas públicas, así como de la política regulatoria del Estado, iniciativa que ha sido amplia y transversalmente valorada. También se considera el avance en la descentralización fiscal de acuerdo al proyecto de ley que se está discutiendo actualmente en el parlamento, pero que presenta una serie de elementos que es necesario corregir y perfeccionar para lograr una descentralización adecuada². Asimismo, se considera el reimpulso a un proyecto de ley que fortalece la responsabilidad fiscal³ que actualmente está paralizado en el Congreso.

Otra iniciativa que también destaca es la implementación de una estrategia de revisiones selectivas de gasto, coherente con las recomendaciones que la OCDE incorporó en un estudio realizado a petición de Hacienda⁴. De acuerdo a este estudio, habría un ahorro potencial en gastos entre 0,11 a 0,13% del PIB en el mediano a largo plazo (US\$320 a 392 millones). Aun cuando se valora el intento por avanzar en la eficiencia del gasto público, llama la atención lo reducido del ahorro estimado por dicho organismo.

Esto puede deberse a dos elementos: i) la selección del acotado número de áreas a evaluar (sólo consideró gasto operacional, tecnologías de información, arriendo de inmuebles y personal); y ii) a la metodología utilizada, la cual consistió en la aplicación de la tasa de ahorro generada en otros países de la OCDE en estas mismas áreas⁵. Con miras a avanzar seriamente en la reducción de las ineficiencias en el sector público, se requiere ampliar la evaluación a todos los ámbitos del gasto público y no se puede asumir que el Estado chileno presente las mismas ineficiencias en el gasto público que países más desarrollados como los que forman la OCDE.

También se debiera avanzar en una institucionalidad robusta que obligue a una evaluación permanente -y no esporádica- del gasto público en todas sus dimensiones, lo cual generaría mayores espacios de ahorro y aumentaría la eficacia del gasto público. Implementar esta institucionalidad debiera constituir una condición previa a cualquier negociación en marco de un “pacto fiscal”.

² Proyecto de Ley de Regiones más fuertes (Boletín. 15912-05).

³ Proyecto de Ley de Responsabilidad Fiscal (Boletín 14.615-05).

⁴ OCDE (2023). Selective Spending Reviews in Chile. Action Plan. Elaborado por Álfrún Tryggvadóttir y Andrew Park.

⁵ También se consideró una meta de ahorro de 3% de del proceso de evaluación ex post de la oferta programática.

II. EL APOORTE DE LAS MEDIDAS DE LA COMISIÓN MARFÁN PARA ESTIMULAR EL CRECIMIENTO

La autoridad fiscal solicitó a un grupo de expertos (la Comisión fue presidida por Manuel Marfán⁶) estimar el espacio fiscal producto del mayor crecimiento que generarían diversas medidas procrecimiento propuestas por el Gobierno. Las estimaciones realizadas por la Comisión estuvieron dentro de lo esperado: US\$570 millones de holgura fiscal por cada punto de mayor crecimiento.

Sin duda es una buena noticia que finalmente la autoridad se haya allanado a considerar el crecimiento como fuente permanente de ingresos tributarios. Chile presenta una desaceleración de su crecimiento tendencial desde hace una década, reflejando que es un fenómeno estructural, que requiere de medidas estructurales. Sin embargo, las medidas propuestas por el Gobierno, aunque necesarias, no son estructurales por lo que difícilmente aumentarán el crecimiento tendencial. Así lo entendió la Comisión aportando al debate con las siguientes reflexiones, las cuales no están contenidas en las propuestas conocidas hasta ahora por el Gobierno:

- El aumento del impuesto corporativo desde el año 2000 habría costado casi 8 puntos porcentuales de menor PIB, por lo que se sugiere reducir este impuesto compensadamente, junto con la reducción de la evasión y las exenciones, y hacer más eficiente el gasto público.
- La depreciación semi instantánea del Pacto Fiscal sería transitoria y, por lo tanto, su impacto también sería transitorio.
- Nuestro sistema de permisos es descoordinado, engorroso y con plazos excesivamente largos, generando costos a la inversión y el crecimiento, sin necesariamente proteger adecuadamente los bienes públicos que se pretende resguardar.
- Los ingresos fiscales estimados por las medidas procrecimiento tienen grados importantes de incertidumbre, mientras que los gastos permanentes tienden a ser más ciertos. Por lo tanto, un elemento relevante para la sostenibilidad fiscal es considerar un margen prudencial.
- Un tema urgente relacionado con el crecimiento es el funcionamiento de la política y las instituciones, ya que las reglas del juego, tan necesarias para el crecimiento y el progreso social, se hacen desde la política. El inadecuado funcionamiento del sistema político, y el subsecuente problema de

⁶ Compuesta además por: Rodrigo Vergara (vicepresidente), José Pablo Arellano, Ignacio Briones, José De Gregorio, Andrea Repetto y Andrea Tokman.

governabilidad, es una traba central para el desarrollo futuro de Chile y explica en gran medida el mediocre desempeño de la última década.

- Otro determinante importante del crecimiento es la productividad ligada al capital humano asociado a la calidad de la educación en Chile. Las brechas y déficits en los aprendizajes de los niños en la etapa preescolar y escolar, así como las deficiencias en capacidades de la población adulta, generan un costo individual, social, fiscal y de crecimiento que es esencial volver a poner en el centro del debate público.
- También se considera la baja participación laboral femenina en Chile como un tema relevante para el crecimiento.

III. SERIAS DUDAS CON LAS CIFRAS DE INCUMPLIMIENTO TRIBUTARIO

Siendo el grado de cumplimiento tributario un elemento central en toda discusión tributaria, sorprendentemente no se contaba con esta información en las discusiones previas mientras la autoridad insistía en que se podía recaudar 1,5% del PIB adicional por esta vía.

En este contexto, el SII encargó un estudio de la brecha de cumplimiento tributario del Impuesto al Valor Agregado (IVA) e Impuesto de Primera Categoría (IdPC) para Chile entre los años 2018 y 2020⁷. Por brecha se consideran tres factores: evasión tributaria, elusión tributaria y subdeclaración involuntaria. Las estimaciones de dicho estudio muestran que la brecha total es de 6,5% del PIB aproximadamente, donde el IVA aporta 1,8% del PIB (con 18,4% de incumplimiento) y el impuesto corporativo aporta 4,7% del PIB (con un incumplimiento de 51,4%). También se estima que entre un 46 y 54% del incumplimiento en IdPC se debe a la menor base imponible por incumplimiento en IVA.

Por motivos asociados a competencia leal, equidad tributaria, responsabilidad fiscal y eficiencia económica, es indudable la necesidad de avanzar en la reducción de la evasión. Sin embargo, hay varios elementos que llevan a cuestionar los resultados entregados por los expertos:

- Llama la atención la elevada brecha en el IdPC, la cual no se condice con la información efectiva disponible: Chile presenta una tasa de IdPC mayor al promedio de la OCDE (27% versus 23%, respectivamente), coherente con una mayor recaudación (4,7% versus 3,0% del PIB en 2018, respectivamente). Por tanto, de ser efectivo que tenemos una brecha en

⁷ A cargo de Michel Jorratt.

torno al 51% en el IdPC, la OCDE también debiera tener una evasión de similar magnitud, lo cual es cuestionable.

- La reforma tributaria del 2014 entregó importantes atribuciones y facultades de fiscalización del SII con miras a reducir la evasión a nivel corporativo, la cual se estimaba en torno a 31%⁸. Por tanto, el 51% estimado ahora nos puede llevar a pensar que las medidas contenidas en la reforma del 2014 constituyeron un importante retroceso o la absoluta incapacidad del SII de avanzar en este aspecto.
- Sólo se estima la brecha en la recaudación del IVA y del IdPC, dejando fuera otros impuestos tales como: los personales (impuesto global complementario e impuesto único de segunda categoría); territorial; de timbres y estampillas; a bienes específicos. La reducción de la evasión en los distintos impuestos debiera analizarse en forma integral, por lo cual no se entiende que no se hayan considerado en esta estimación.
- Para diseñar adecuada y certeramente la estrategia a seguir para la reducción de la brecha es fundamental contar con cifras desagregadas. Sin embargo, hasta el momento solo se conocen las estimaciones agregadas.
- El estudio estima distintos escenarios de mayor recaudación producto de menores brechas en ambos impuestos. Reducir a la mitad la evasión del IVA (llegando a niveles cercanos a los de la OCDE) reportaría una mayor recaudación del orden de 3,2% del PIB, lo que no se condice con la meta de 1,5% del PIB a recaudar por esta vía.
- Del informe propuesto, se menciona que un 28% de la brecha tributaria se explica por evasión directa de IVA y que en torno a la mitad de la brecha de IdPC se explicaría indirectamente por la menor base por evasión del IVA. Por tanto, la menor base de IVA explicaría en torno al 65% de la brecha estimada. Sin embargo, las medidas anunciadas para recaudar 1,5% del PIB no se condicen con este diagnóstico, ya que solo el 19% de los mayores recursos provendrían de la brecha del IVA y comercio informal, mientras que el 69% provendrían, sin justificación alguna, del sector formal de la economía -grupos empresariales y altos patrimonios-. En este contexto, surge la duda de si las medidas propuestas siguen realmente un criterio técnico.

⁸ Servicio de Impuestos Internos (2012). Estimación de la Evasión en el impuesto a la renta de las empresas. Serie 2003-2009.

- Han surgido diversos cuestionamientos entre los expertos hacia la metodología utilizada y la correcta inclusión de elementos que están establecidas en la misma ley tributaria, tal como las exenciones⁹. Es imprescindible transparentar la metodología, los cálculos y los detalles sectoriales para un adecuado análisis y elaboración de política.
- El informe define la elusión como “la planificación tributaria agresiva cuyo objeto es evitar o reducir una obligación tributaria mediante mecanismos ilícitos desvirtuando la intención del legislador o el espíritu de la ley”. En ese sentido, también ha sido definida como un fraude a la ley. Dado que esta definición debiera orientar los ajustes que la autoridad propondrá a la Norma General Antielusión, llama la atención el no reconocimiento de la buena fe de los contribuyentes tal como mandata el Código Tributario.

PALABRAS AL CIERRE

Sin desconocer la necesidad de buscar nuevas fuentes de financiamiento permanente para el fisco, antes de plantear nuevamente un alza de impuestos, es necesario agotar otras fuentes de ingresos para el Estado como el aumento del cumplimiento tributario y el fomento del crecimiento económico, y la racionalización del gasto público a través de modernizar el Estado.

Reconociendo que la autoridad se ha allanado a considerar estos elementos, que estuvieron ausentes en la discusión del proyecto de ley que se rechazó a comienzos de año, la información disponible no es lo adecuada que se requiere para un correcto diseño de una política tributaria como la que Chile requiere.

⁹ Para más detalle ver: <https://ellibero.cl/ensayos-asuntos-publicos/cifras-de-evasion-la-falta-de-consenso-y-la-incertidumbre-continuan/>