

Hacia un pacto tributario de mediano plazo: elementos para la discusión

Ignacio Briones

Juan José Obach

27 de diciembre de 2021

I. Resumen ejecutivo

- Para ser responsables fiscalmente, la necesidad de mayor recaudación debe combinarse con mayor inversión y crecimiento y estabilidad en las reglas del juego para la próxima década. Más que una nueva reforma tributaria, en momentos de alta incertidumbre necesitamos un verdadero pacto tributario duradero que, al mismo tiempo que recaude más, entregue certezas para la inversión y el crecimiento, rayando la cancha de las reglas del juego por los próximos 10 o 15 años. Hay quienes creen que no es posible compatibilizar mayor recaudación fiscal con mayor desarrollo; nosotros pensamos que a través de un pacto tributario de esta índole sí es posible. Un pacto que evite que sigamos parchando el sistema tributario en cada gobierno y que nos exija tener una discusión que salga de la lógica de la inmediatez.
- Proponemos que, en lugar de una reforma tributaria -acelerada y al calor de la emergencia- se retome el trabajo de la comisión Vergara¹, integrada por economistas de todos los sectores políticos, para que, en un plazo de 6 meses, se delinee una hoja de ruta o pacto tributario de mediano plazo. Esta debería aportar luces sobre, al menos, los siguientes elementos: (i) la brecha de carga tributaria respecto a países de referencia y su trayectoria de cierre; (ii) la estructura tributaria y el peso relativo de los distintos impuestos; (iii) su rol en la disminución de la desigualdad; (iv) la eliminación de regímenes especiales sin fundamento.
- Los cuatro principios rectores que deben guiar la discusión son la simpleza, justicia, eficiencia e incentivos a inversión. Solo así lograremos darle estabilidad a las reglas del juego y generar un clima propicio para traer más inversión y asegurar el crecimiento de mediano plazo.

1. <https://www.hacienda.cl/noticias-y-eventos/noticias/comision-tributaria-para-el-crecimiento-y-la-equidad-entrega-informe-sobre>

- Es fundamental mantener la sostenibilidad fiscal a través del respeto de nuestra regla fiscal. Es justo intergeneracionalmente y también una señal de credibilidad y confianza para la inversión. Es por ello que los gastos permanentes deben ser financiados con ingresos permanentes.
- Así como las personas y empresas hacen un sacrificio aportando con sus impuestos, es un deber moral del Estado asegurar que estos recursos se gasten bien. Es por ello que el pacto tributario que proponemos hace ineludible comprometer una agenda de mejor gasto público que persevere en las recomendaciones de la Comisión de Mejor Gasto Público 2020², incluyendo la revisión exhaustiva de los programas públicos.

II. Motivación

Los eventos de fines de 2019 pusieron de relieve demandas sociales a ser abordadas y canalizadas de forma decidida pero sostenible. Junto con esto, la pandemia Covid-19 ha derivado en gastos fiscales extraordinarios que se traducen en déficits fiscales inéditos y un incremento muy relevante de la deuda pública que compromete a las generaciones futuras. A ello se suma un escenario económico esperado en extremo complejo, incluyendo una baja en el ahorro e inversión y mayores dificultades de financiamiento a empresas, lo que se traduce en un menor crecimiento económico.

Los desafíos antes descritos hacen indispensable respetar el sano principio que ha guiado nuestra política fiscal según el cual los gastos permanentes deben ser financiados con ingresos permanentes.

Pese a que en los últimos años ha habido una serie de reformas tributarias de distinta envergadura, ha llegado el momento de tener una mirada compartida sobre nuestro sistema tributario de mediano plazo. Ello supone avanzar, no en una reforma tributaria más, sino que en un pacto tributario que, por un lado sea capaz de allegar mayor recaudación en el tiempo y, además, provea incentivos a la inversión. Chile necesita un pacto que entregue certezas y reglas claras de mediano plazo.

Creemos que hay una ventana de oportunidad para conjugar dos elementos que tradicionalmente han sido vistos como antagónicos en este tipo de debates pero que creemos que no lo son: hay quienes creen que no es posible compatibilizar mayor

2. <https://comisiongastopublico.cl>

recaudación fiscal con mayor desarrollo; nosotros pensamos que sí. Pero para ello **necesitamos un pacto tributario duradero que, al mismo tiempo que recaude más, entregue certezas para la inversión y el crecimiento en momentos de máxima incertidumbre.** Un pacto que evite que sigamos parchando el sistema tributario en cada gobierno y que nos exija tener una discusión que salga de la lógica de la inmediatez.

III. Algunos hechos estilizados

- La carga tributaria de Chile en comparación con países de la OCDE (sin seguridad social), es del orden de 5 puntos porcentuales menor y, desde el año 2000, se sitúa en torno al promedio esperado para su nivel de ingresos (Figura 1 y Figura 2).
- El peso relativo del IVA en Chile es bastante mayor que el promedio de los países OCDE. Consecuentemente, el peso de los impuestos al ingreso (empresas y personas) es menor (Figura 3 y Figura 4).
- En Chile, el porcentaje del ingreso total que recibe el 1% de más altos ingresos está en torno al 23%, por encima de los países OCDE, cercana al promedio mundial y más baja que el promedio para Latinoamérica (Figura 5).
- En Chile, mientras la tasa del IVA esta en el promedio OCDE (Figura 6), la tasa de impuesto a las empresas es mayor al promedio (27% vs 23,6%) y la tasa máxima de las personas es mayor que en varios países OCDE. Es decir, nuestras tasas de carátula no son bajas en comparación con los países OCDE y, sin embargo, recaudamos menos. Esto sugiere que debemos mejorar aspectos como la elusión, evasión y una baja base de contribuyentes.

IV. 4 principios básicos para construir un sistema tributario de largo plazo

A diferencia de una reforma tributaria más que solo se interesa en la carga tributaria o puntos adicionales a recaudar, **un pacto tributario como el que planteamos busca refrendar elementos tanto o más importantes: estructura tributaria, simpleza del sistema, justicia tributaria, incentivos a la inversión y estabilidad en las reglas,** la que, en momentos de incertidumbre resulta clave para la inversión, **si tradicionalmente el acento se ha puesto en las tasas o la carga, tanto o mas importante es la estabilidad en las reglas del juego en lugar de la expectativa de que haya una reforma tributaria en cada gobierno.**

1. **Simpleza:** Un buen sistema tributario debiera ser fácil de entender y de navegar, asegurando su cumplimiento sin la necesidad de tener que contar con un ejército de abogados y contadores. Un sistema tributario simple facilita su fiscalización y ofrece menos espacios de elusión.
2. **Justicia:** Primero, es importante reivindicar el principio de **equidad vertical** que asegura que los impuestos sean progresivos (quien gane más pague proporcionalmente más). Un segundo principio de justicia tributaria es el de **equidad horizontal**, según el cual dos personas que ganan lo mismo, independientemente de su fuente de ingreso, deben pagar lo mismo.
3. **Eficiencia:** Un sistema tributario debe ofrecer la menor cantidad posible de tratamientos diferenciados y exenciones, ya que estos afectan los precios relativos y, en ausencia de externalidad que corregir, distorsionan la asignación de recursos. El sistema tributario, también debe jugar un rol importante para corregir externalidades negativas (como por ejemplo las emisiones de contaminantes) y debiera tener un rol en desincentivar las altas tasas de informalidad laboral, uno de los principales problemas que también tenemos como país.
4. **Inversión:** El sistema tributario debiera promover la inversión y, con ello el crecimiento económico. Es importante que el sistema no penalice el ahorro y la reinversión y, al mismo tiempo, requiere estabilidad en las reglas fundamentales de forma tal de disminuir la incertidumbre.

V. Propuestas para un pacto tributario de mediano y largo plazo

A diferencia de una reforma tributaria, un pacto tributario trata de definir una hoja de ruta compartida, que entregue certezas en torno a grandes principios que conjuguen objetivos dinámicos de recaudación, estructura y progresividad del sistema tributario, así como incentivos claros a la inversión y crecimiento económico.

Mientras en una reforma tributaria la discusión siempre se centra en la carga y en las tasas, tanto más importante es la estabilidad en las reglas del juego para generar un clima pro-inversión. Esto último es el elemento diferenciador de un pacto tributario: nos obliga a ponernos de acuerdo en principios; brechas de carga y gradualidad para cerrarlas; y estructura e instrumentos. Todo esto con el fin de disipar la incertidumbre que genera abrir la discusión tributaria con cada reforma.

A continuación, se enumeran los elementos que incluye un pacto tributario como el que proponemos:

- 1. Definir una trayectoria de carga tributaria que cierre brechas en función del crecimiento económico futuro y la consiguiente convergencia de ingreso per cápita.** Hoy, la brecha de recaudación (neta de seguridad social) que nos separa del promedio OCDE es de aproximadamente cinco puntos del PIB, mientras que la de ingresos per cápita alcanza los 17.000 dólares anuales. El pacto tributario que proponemos debiera tener como objetivo cerrar ambas brechas. Para esto es fundamental realizar un análisis detallado sobre nuestra carga tributaria actual y su brecha con países referenciales, controlando por nivel de desarrollo. Se propone que el *benchmark* de referencia sean los países OCDE, controlando por nivel de ingreso per cápita y otros aspectos relevantes.
- 2. Un análisis detallado sobre la estructura tributaria, utilizando como comparadores países como Nueva Zelanda, Australia, Irlanda, entre otros.** Realizar un detallado análisis sobre los impuestos corporativos, personales y su base; el grado de integración entre los impuestos corporativos y los impuestos personales; el impuesto al valor agregado, entre otros. El análisis debería enfocarse especialmente en las bases de tributación y no exclusivamente en las tasas de carátula, toda vez que estas últimas ya son altas para gran parte de los impuestos en Chile. Se propone que este análisis considere un país de referencia para las comparaciones.
- 3. Análisis de la progresividad del sistema y su contribución a disminuir la desigualdad de ingresos.** El análisis debe incluir una referencia a la base de tributación, particularmente a nivel de los impuestos al ingreso, de forma tal de identificar qué parte de la menor recaudación de Chile proviene de una base estrecha de contribuyentes y qué parte de tasas de impuestos. **Junto con esto, proponemos considerar la implementación de un impuesto negativo al ingreso** (EITC, por sus siglas en inglés), coordinado por el SII, automático y masivo, para los ingresos formales más bajos. Un instrumento de estas características **incentivaría la formalización laboral, ampliando con ello la base de contribuyentes, al tiempo que apuntaría a disminuir los niveles de pobreza y desigualdad de ingresos**³.
- 4. Análisis de exenciones.** Hay que avanzar decididamente en la modificación o eliminación de aquellas exenciones o regímenes especiales vigentes que reducen la re-

3. Para más información, revisar el siguiente documento publicado por el centro de estudios Horizontal:

<https://horizontalchile.cl/nueva-politica-social/>

caudación tributaria y favorecen a algunos contribuyentes en particular, sin justificación social y/o económica. Durante el 2020 el Ministerio de Hacienda – junto al FMI y la OCDE – realizó un detallado trabajo en materia de exenciones y una comisión transversal de economistas liderada por Rodrigo Vergara hizo una acabada propuesta de reforma en la materia. Recabando esta experiencia, el centro de estudios Horizontal estimó que la eliminación de las 10 exenciones tributarias más importantes, podrían aumentar la recaudación del fisco en US\$ 3.000 millones aproximadamente⁴.

Algunos ejemplos de exenciones tributarias a revisar son (i) **la renta presunta**, régimen para empresas de los sectores de agricultura, transporte o minería, que pueden optar por no tributar con base en sus utilidades, sino que de acuerdo con un porcentaje del avalúo de sus activos. (ii) **Exenciones a las ganancias de capital**, obtenidas a través de la venta con sobre precio de acciones con cierto nivel de presencia bursátil y reemplazarla por una tasa plana como la propuesta por la comisión Vergara; (iii) **el crédito especial a la construcción**, donde empresas constructoras pueden descontar un 65% del débito IVA en su impuesto de primera categoría; y (iv) **las rentas de arrendamiento de los DFL2**, las que están exentas de impuestos.

5. Impuestos para más y mejor minería: los pactos de invariabilidad tributaria a los que están sujetas gran parte de las mineras del país expiran en 2023. La discusión sobre royalty y otros impuestos que busquen recaudar más debieran hacerse siempre teniendo a la vista el objetivo de tener más y mejor minería, no menos. Apostando a que ella sea un factor catalizador de nuevas fuentes de riqueza y competitividad para Chile, apalancando tecnologías como la desalinización y el hidrógeno verde. Es fundamental que este proceso se realice con un diálogo amplio que incluya a todos los actores del sector (empresas, gremios, trabajadores) y que considere la heterogeneidad de los distintos yacimientos. Consideramos que un nuevo *royalty* como el impulsado por un grupo de parlamentarios de izquierda (Boletín 12093-08), no cumple con estos requisitos mínimos. En primer lugar, su tramitación ha estado cruzada por demandas coyunturales de más recursos fiscales producto de la pandemia y segundo, plantea una tasa exclusiva *ad-valorem* (sobre el nivel de ventas), que no considera los distintos costos de las faenas mineras. Esto último puede ser perjudicial para la pequeña y mediana minería, la que presenta costos de extracción más altos que la gran minería.

La discusión tributaria en torno a la minería no debería centrarse exclusivamente en un *royalty*, sino que también en instrumentos como las patentes mineras. Hoy los costos de las patentes de exploración y explotación son extremadamente bajos en com-

4. Más información en: <https://horizontalchile.cl/exenciones-y-gasto-tributario-en-chile-propuestas/>

paración a otros países mineros como Australia o Canadá (Figura 7). Esto inhibe la entrada de nuevos actores y favorece la especulación y acaparamiento, afectando últimamente la productividad del sector. Junto con una revisión de las patentes, se debería avanzar hacia la implementación de datos abiertos geológicos para fomentar la competencia de este mercado, entregando más y mejor información sobre las reservas actuales de cobre y otros recursos disponibles a lo largo del territorio nacional.

- 6. Impuestos verdes y otros impuestos:** es imperativo que el sistema tributario tome en consideración la crisis climática que atravesamos, generando los incentivos correctos para reducir las emisiones de contaminantes y hacer un uso sostenible de los recursos naturales. De esta manera, el sistema tributario debe ocuparse de las externalidades negativas de las emisiones (equivalentes) de CO₂ a través impuestos *pigouvianos* y/o compensaciones ambientales. Los instrumentos elegidos deben tener especial cuidado en la definición de umbrales discretos, para no generar incentivos no deseados como comportamientos estratégicos de las empresas en el margen, así como los necesarios elementos de transición y gradualidad. En segundo lugar, el sistema tributario debería incentivar un uso sostenible de los recursos naturales como el suelo y agua dulce y, en ningún caso, prohibir el uso de estos sin las debidas consideraciones sociales y económicas.

Un caso particular de impuestos verdes, donde existen diferencias importantes con el resto del mundo y requiere de modificaciones, es el impuesto a los combustibles. Chile tiene una tasa muy baja en el impuesto al diésel respecto a los demás países en el mundo, no solo OECD (Figura 8).

Por último, es fundamental revisar la estructura de tasas de impuesto a los alcoholes y moverse a un esquema donde las tasas se definan progresivamente en base al contenido alcohólico de las bebidas y no por el tipo de alcohol (vino, cerveza, pisco, etc.), como se hace en la actualidad. De esta manera, no solo se desincentiva el consumo de bebidas con alto contenido alcohólico, sino que también se generan incentivos para industrias locales de alto valor agregado y bajo contenido alcohólico como vinos y cervezas artesanales.

- 7. Impuesto al patrimonio:** la progresividad es un aspecto crucial en un sistema tributario. sin embargo, igualmente importante es que este sea eficiente a la hora de recaudar. El debate en esta materia no puede ser guiado por las consignas. Consideramos que el llamado “impuesto a los súper ricos” es una iniciativa que debiera ser debatida teniendo a la vista la evidencia de recaudación, así como los desincentivos y señales que este pueda provocar. En particular, estimamos que el impuesto que propone el programa presidente electo es una mala propuesta

técnica. Primero, el citado programa estima que recaudará un 1,3% del producto, cuando los países que en la práctica lo han implementado han recaudado apenas entre un 0,1% y 0,5% del producto. No es de extrañarse, entonces, que 10 países de la OCDE hayan terminado derogando este tributo⁵. Para poner los montos en perspectiva, si asumimos que en Chile este impuesto logra recaudar un 0,3% del PIB, si se aplica solo por una vez recaudaría \$750 millones de dólares, lo que equivale a apenas 8 días de pago de Ingreso Familiar de Emergencia (IFE). Por otro lado, si se aplica de manera permanente, sería equivalente a gravar un impuesto al flujo de entre un 30% y 50%⁶. Esto a todas luces es excesivamente alto y daría una mala señal en materia de inversión, particularmente en un mundo en que el capital es profundamente móvil.

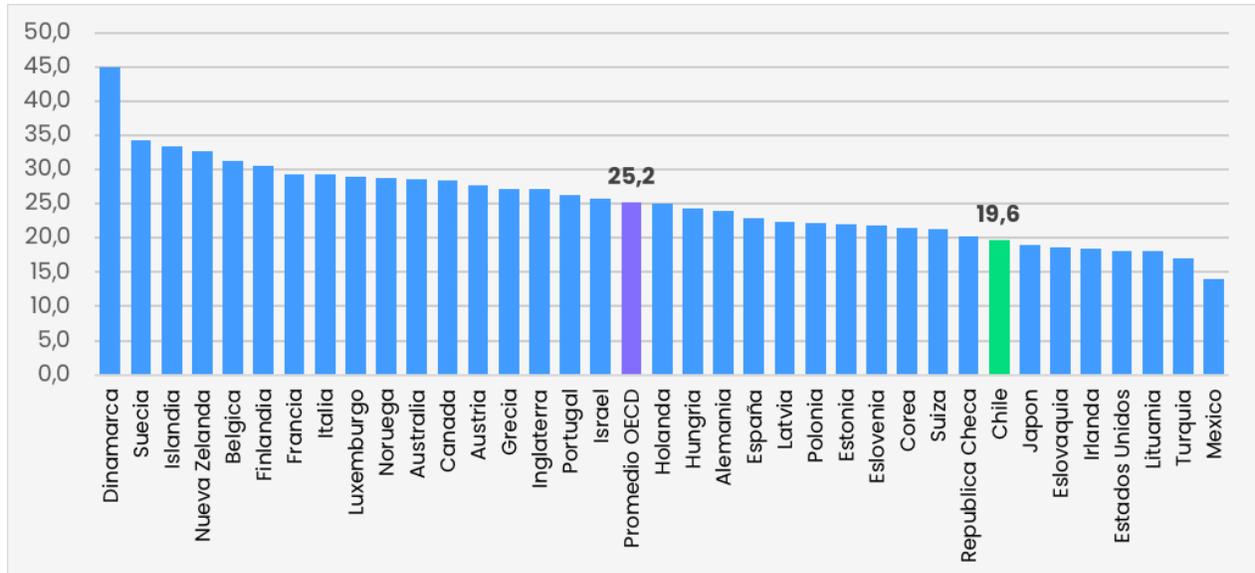
8. **Evasión tributaria.** Se debe avanzar decididamente, apalancado en el uso de la tecnología, *big data* e inteligencia artificial, en disminuir sustancialmente la evasión. Ello debiera incluir, además, un cambio de paradigma respecto al criterio de formalización por parte del SII de casos flagrantes de evasión. Proponemos que, en lugar de que el criterio rector por defecto sea la recuperación de los montos evadidos, este pase, en casos por sobre un cierto umbral y marco probatorio, a ser la formalización penal como elemento disuasivo y sancionatorio, criterio similar al que tiene el IRS de EEUU.

5. Finlandia (2006), Suecia (2007), Austria (1994), Alemania (1997), Dinamarca (1997), Francia (2017), Holanda (2001), Irlanda (1978), Islandia (2006) y Luxemburgo (2006).

6. Asumiendo una tasa de retorno anual de los activos de 5% y una tasa de impuestos entre 1,5% y 2,5%.

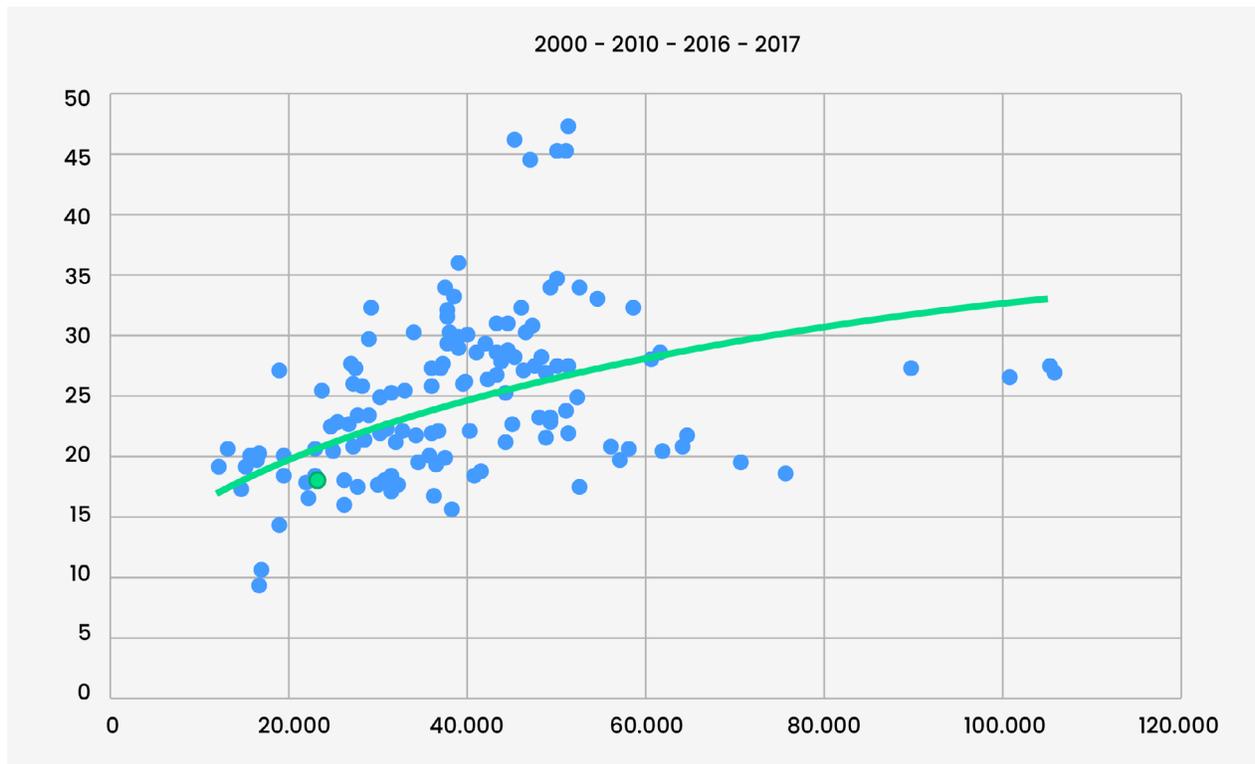
VI. Anexo: Figuras

Figura 1: Carga Tributaria sin Seguridad Social 2018 (% PIB)



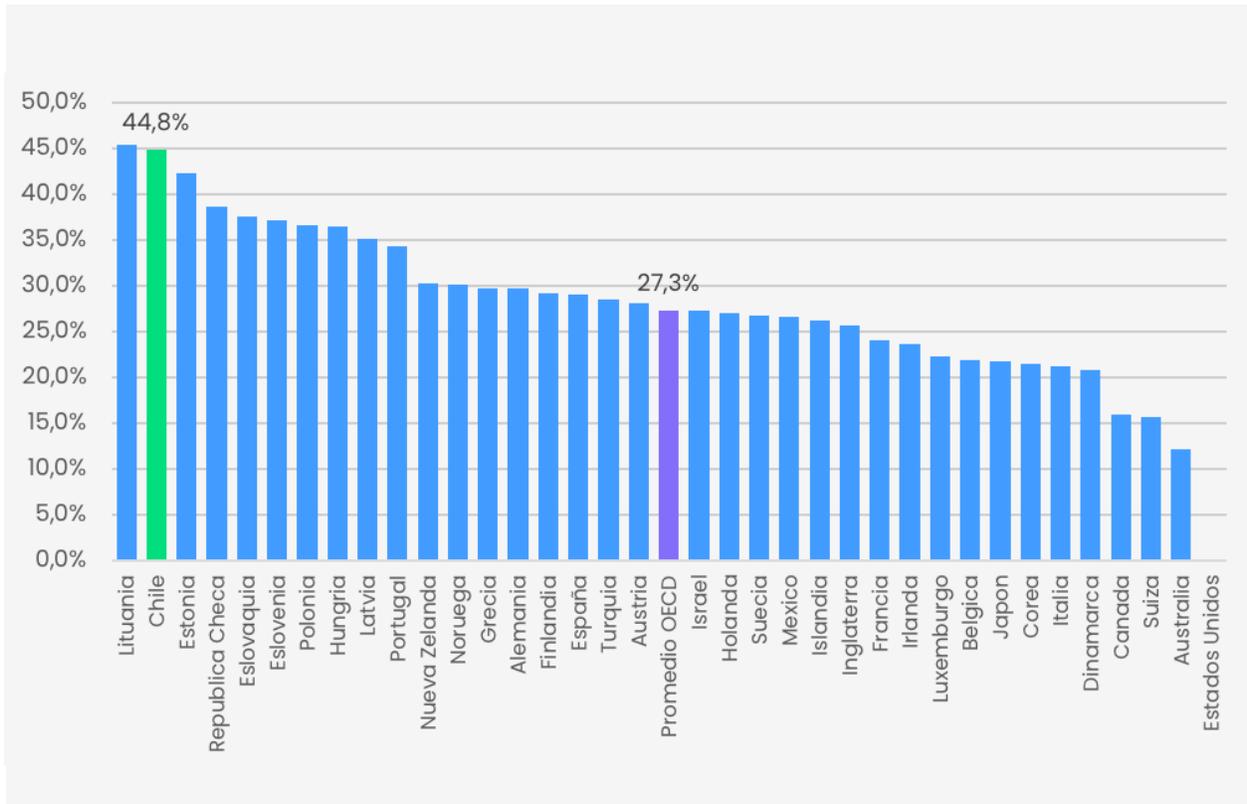
Fuente: OCDE.

Figura 2: relación entre pib per cápita y carga tributaria en países OCDE



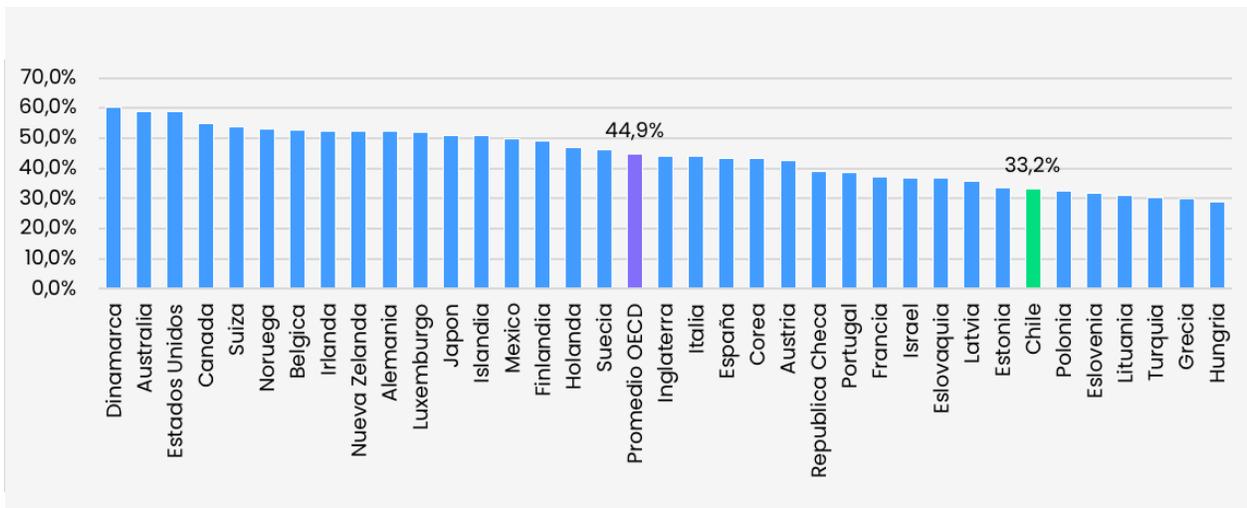
Fuente: OCDE.

Figura 3: Recaudación del IVA como % del total de recaudación



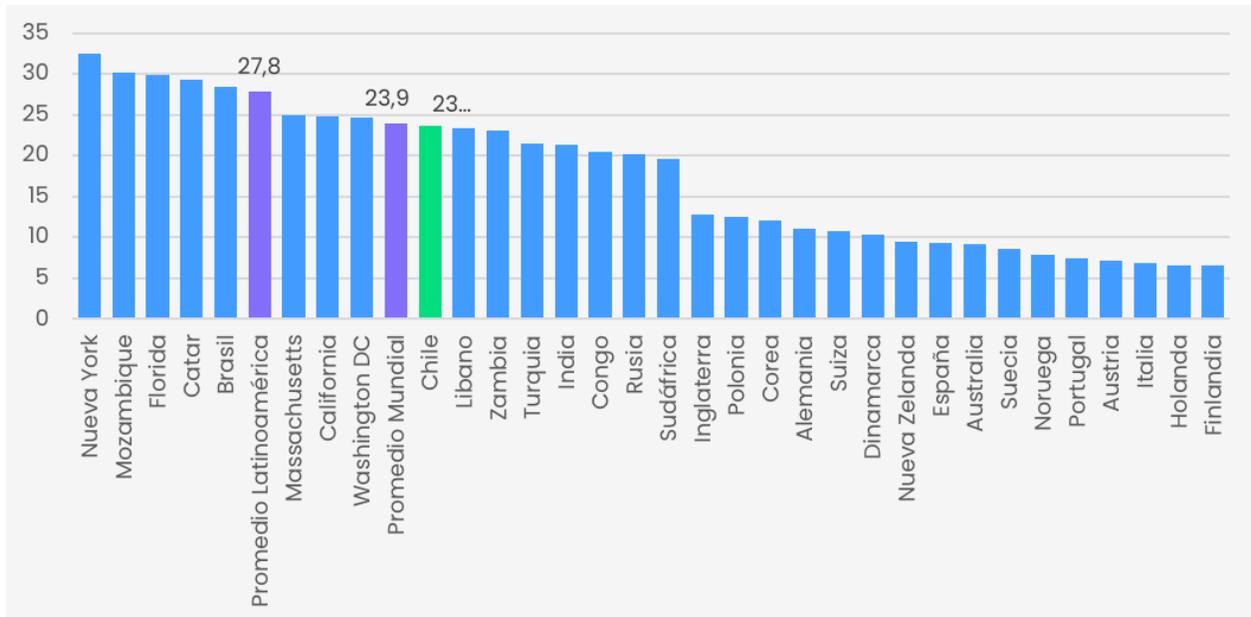
Fuente: OCDE.

Figura 4: Recaudación impuesto al Ingreso como % del total de recaudación



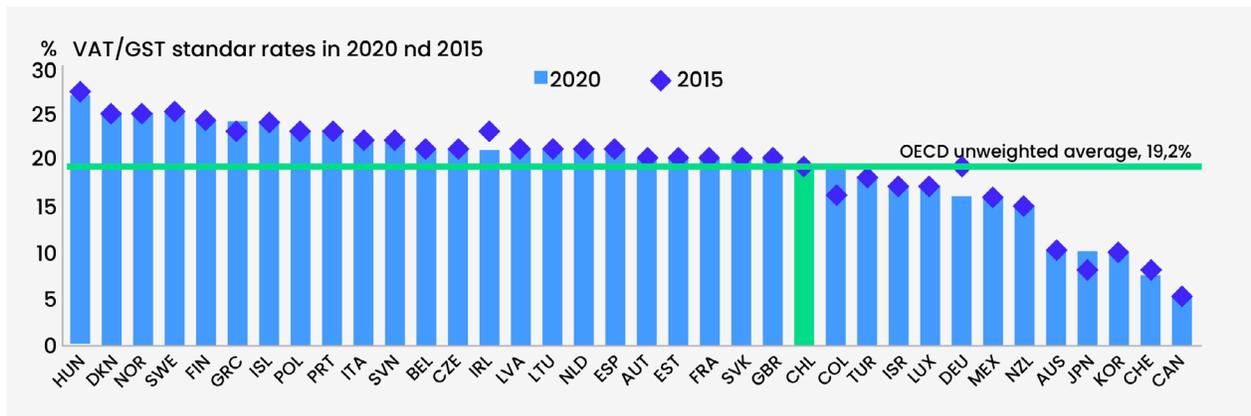
Fuente: OCDE.

Figura 5: Fracción del Ingreso Total que Recibe el 1% más Rico (antes de impuestos) en 2015



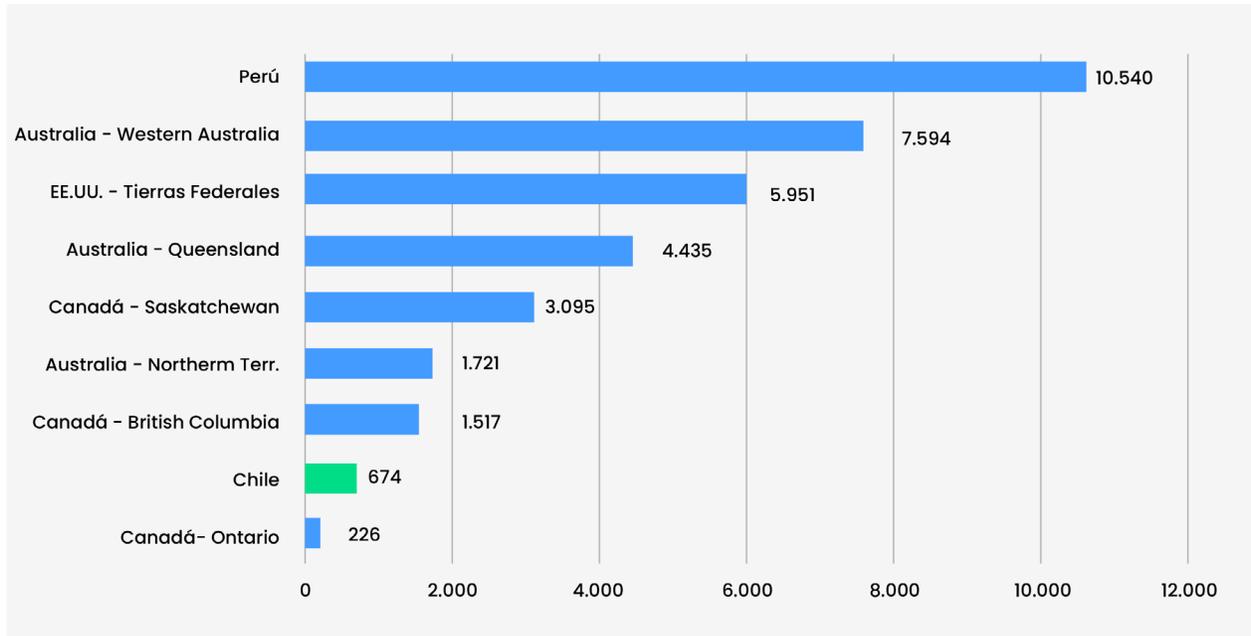
Fuente: World Inequality Database.

Figura 6: tasa IVA en países OCDE (2020)



Fuente: OCDE.

Figura 7: Costo de amparo total por concesiones de 100 hectáreas de explotación en países seleccionados, 2016 (USD)



Fuente: Comisión Nacional de Productividad (CNP).

Figura 8: Impuesto al diesel (euros por litro)

