



Hoja de ruta tributaria para Chile Hacia una Tributación para el Crecimiento y la Equidad

Ignacio Briones, Ministro de Hacienda
22 de octubre de 2020

I. Contexto general

Chile enfrenta potentes desafíos en lo social y en lo económico. Ello requiere levantar la mirada con una óptica de mediano-largo plazo para volver a crecer, avanzar en disminuir la desigualdad de ingresos, desincentivar la informalidad y financiar una agenda social ambiciosa.

Los eventos de fines de 2019 pusieron de relieve demandas sociales a ser abordadas y canalizadas de forma decidida pero sostenible, en aras de avanzar hacia un Chile más inclusivo y con mayor igualdad de oportunidades. Para que esa agenda, reformista pero gradual, sea sostenible es indispensable respetar el sano principio que ha guiado nuestra política fiscal según el cual los gastos permanentes deben ser financiados con ingresos permanentes.

Por su parte, la pandemia Covid-19 ha hecho estragos no solo en materia sanitaria, sino que también a nivel económico y social. Esta situación extraordinaria ha derivado en gastos fiscales extraordinarios que se traducen en déficits fiscales inéditos y un aumento importante de la deuda pública que compromete a las generaciones futuras. El acuerdo político del 14 de junio de 2020 que crea un fondo extraordinario por hasta US\$ 12 mil millones reconoce esta realidad, así como la necesidad de iniciar un proceso de consolidación fiscal de mediano plazo.

La crisis del Covid-19 también ha generado un alto costo social cuya cara más visible es un incremento inédito del desempleo y también un retroceso importante en la superación de la pobreza. A su vez, la actividad económica ha tenido una caída histórica. Este año, el país retrocederá cuatro años en materia de PIB y ocho en términos del PIB per cápita. Esto nos obliga a reponer al crecimiento económico en el centro de las prioridades de Chile.

El sistema tributario es un instrumento relevante, aunque no exclusivo, para acometer dichos desafíos de recaudación, crecimiento y equidad.

Pese a que en los últimos años ha habido una serie de reformas tributarias de distinta envergadura, creemos que ha llegado el momento de tener una mirada compartida sobre nuestro sistema tributario de mediano plazo.

Una mirada que no solo ponga el acento en los aspectos recaudatorios, sin duda fundamentales para financiar mayores gastos permanentes y que también deben ir de la mano de un mejor gasto público, sino también en los incentivos a la inversión, el ahorro y el crecimiento económico. Ambos elementos pueden y deben ir juntos. Después de todo, la recaudación no solo depende de la carga tributaria, sino que también, y muy fundamentalmente, del crecimiento económico.

Esta mirada de mediano plazo también requiere analizar la simpleza, eficiencia, y equidad horizontal y vertical de la estructura tributaria, todas condiciones necesarias para asegurar un sistema justo y progresivo. Supone entregar certezas de largo plazo en torno a principios generales estables y compartidos. Como lo muestra la evidencia comparada, es esperable que nuestra carga tributaria vaya subiendo conforme el país se desarrolle y aumente el ingreso per cápita, pero ello no puede significar que cada vez que haya cambios en la carga se abra una caja de pandora respecto de la estructura o cimientos del sistema tributario chileno. Y es que cambios frecuentes en la estructura del sistema tributario generan incertidumbre e inestabilidad en las reglas del juego, lo cual afecta negativamente las decisiones de las familias y las empresas, la actividad económica y aumenta los costos del sistema.

A su vez, como regla general, un buen sistema tributario no debiera introducir incentivos o castigos entre distintos sectores económicos, ubicaciones geográficas, fuentes de ingreso, distintas formas de organizar una actividad económica, o entre distintas fuentes de financiamiento. Es así como exenciones tributarias y regímenes especiales que favorecen una actividad económica por sobre otras o a algunos contribuyentes por sobre otros, introducen complejidad en el sistema tributario, generan malos incentivos, aumentan la elusión, e incrementan las ineficiencias y distorsiones del sistema tributario. El sistema tributario, también debe jugar un rol importante para corregir externalidades negativas, especialmente si no existan regulaciones más eficientes y simples de implementar para lograr ese objetivo.

El sistema tributario, por último, debiera tener más de una palabra que decir respecto a la informalidad, uno de los principales problemas que también tenemos como país y que se ven exacerbados por la política social cuando esta alimenta incentivos a la informalidad. Esquemas de transferencias monetarias apalancados en el sistema impositivo (por ejemplo, a través de impuestos negativos al ingreso), pueden corregir aquello, al tiempo que reducir eficazmente la desigualdad y propender a asegurar ingresos mínimos.

II. Creación de una Comisión Tributaria para el Crecimiento y la Equidad

En este contexto, ante la necesidad futura de recuperar la inversión y el crecimiento y que el Estado de Chile vaya requiriendo una mayor recaudación tributaria en la medida que aumentan las necesidades de mayores y mejores bienes y servicios públicos, se convoca a una Comisión Tributaria transversal (en adelante, “la Comisión”) cuyo objetivo es analizar, con una visión de mediano-largo plazo, la dirección en la cual debe avanzar nuestro sistema tributario.

No se trata de diseñar una reforma tributaria específica. En cambio, se trata de definir una hoja de ruta tributaria compartida, que entregue certezas en torno a grandes principios que conjuguen objetivos dinámicos de recaudación, estructura y progresividad del sistema, así como incentivos claros al crecimiento económico. Se trata de pensar en **“Un Sistema Tributario para el Crecimiento y la Equidad”**.

III. Objetivos generales de la Comisión

La Comisión tendrá como mandato general realizar recomendaciones que permitan conciliar los requerimientos de recaudación, con un sistema tributario simple, justo, eficiente y pro crecimiento.

Más específicamente, estas recomendaciones deberán abordar la evolución de la estructura tributaria que permita satisfacer las demandas sobre el presupuesto público, junto con atender su impacto en la distribución del ingreso, los niveles de evasión, los costos de administración, fiscalización y cumplimiento del sistema tributario, los incentivos al ahorro y la inversión, la eficiencia de la economía y su potencial de crecimiento.

En materia de carga tributaria, para efectos de su análisis, la Comisión trabajará con un escenario en que la carga tributaria de Chile va convergiendo a un nivel similar al promedio de los países OCDE, controlando por nivel de ingreso per cápita y otros aspectos relevantes.

El análisis requiere considerar e identificar, en base a la mejor teoría y evidencia disponible, las principales características que tiene un buen sistema tributario en el caso de una economía pequeña y abierta al mundo en el siglo 21. En particular, el objetivo es identificar qué elementos del sistema tributario chileno se alejan de esas características y proponer líneas de acción realistas que permitan avanzar hacia un sistema tributario más simple, más justo y que promueva el crecimiento económico.

En particular, es importante incorporar en el análisis el efecto que tiene la estructura tributaria en el ahorro y la inversión, de tal forma de no desincentivarlos y de no distorsionar entre distintas formas, mecanismos e instrumentos de ahorro y de inversión.

Adicionalmente, es necesario estudiar los aspectos distributivos del sistema tributario, de tal forma que, en conjunto con las distintas políticas sociales, permitan reducir desigualdades y avanzar hacia un sistema más equitativo. Ello supone analizar en detalle la progresividad del sistema tributario como un todo, así como evaluar la equidad horizontal del mismo.

Por último, la Comisión también deberá analizar el rol que pueden jugar los impuestos en mejorar la asignación de recursos en la economía al reducir las externalidades negativas existentes en distintos mercados. Un especial énfasis debe tener el avanzar hacia una economía más amigable con el medio ambiente y que contribuya a reducir los efectos negativos del cambio climático.

IV. Objetivos específicos de la Comisión

Al alero de dicho marco general, se propone incluir en el trabajo de la comisión al menos los siguientes elementos específicos:

1. Un análisis detallado sobre nuestra carga tributaria y su brecha respecto a países referenciales, controlando por nivel de desarrollo. Lo anterior puede resultar de utilidad para definir una trayectoria de carga tributaria que vaya cerrando brechas en función del crecimiento económico futuro y la consiguiente convergencia de ingreso per cápita. Como se indicó, para su análisis, la Comisión trabajará con un escenario en que la carga tributaria de Chile converge a un nivel similar al promedio de los países OCDE, controlando por nivel de ingreso per cápita y otros aspectos relevantes.

2. Un análisis detallado sobre la estructura tributaria. En particular sobre el peso relativo de los impuestos directos e indirectos y las bases de tributación. Desde una perspectiva comparada, ello incluye un análisis sobre los impuestos corporativos vigentes, los impuestos personales y su base, el grado de integración entre los impuestos corporativos y los impuestos personales, el impuesto al valor agregado, herencias, contribuciones entre otros, así como también los impuestos pigouvianos que gravan externalidades. En sus recomendaciones, el trabajo de la Comisión deberá tomar en cuenta la importancia de mantener una estructura tributaria estable, así como realizar cambios graduales que permitan entregar certeza sobre los ingresos fiscales y, a su vez, promover un entorno propicio para que los inversionistas y ahorrantes tomen decisiones de largo plazo y cumplan correctamente con sus obligaciones tributarias.

3. **Identificar y analizar la razonabilidad económica de mantener, modificar o eliminar aquellas exenciones o regímenes especiales vigentes** que reducen la recaudación tributaria y favorecen a algunos contribuyentes en particular, tomando en consideración su impacto sobre la eficiencia en la economía, incidencia distributiva y costos del sistema tributario. Asimismo, en línea con el acuerdo tributario de fines de 2019 con la Comisión de Hacienda del Senado, en caso de sugerir la reducción o eliminación de alguna exención o régimen especial se deberá determinar criterios para que una fracción relevante de dicha rebaja del gasto tributaria sea destinada a una disminución de la tasa general del impuesto asociado a la respectiva franquicia impositiva. Para estos efectos, un insumo valioso que tendrá a su disposición la Comisión es el estudio de gastos tributarios realizado en forma conjunta por el FMI y la OCDE, el cual analiza en detalle las principales exenciones y regímenes especiales existentes en Chile. Una de las primeras tareas de la Comisión será pronunciarse sobre este informe y ofrecer recomendaciones de política para avanzar en esa dirección.

4. **Un análisis sobre la progresividad del sistema tributario** y su contribución a disminuir la desigualdad de ingresos, proponiendo espacios de avance en esa dirección. Con todo, dado que la evidencia comparada sugiere que de cuatro puntos de disminución en el índice de gini de mercado (ingresos), uno proviene de la progresividad del sistema tributario y tres de las transferencias estatales, la reflexión sobre la disminución de la desigualdad debe abordar mecanismos específicos de cómo el sistema tributario podría aportar en esa dirección, al tiempo que fomentar la formalidad, laboral y de actividades económicas. Un esquema impuesto negativo a los ingresos formales es una de las posibilidades que se propone analizar.

5. Finalmente, la Comisión deberá **analizar la evolución de la evasión tributaria** de los principales impuestos y las brechas de esta respecto a los países OCDE, proponiendo líneas de acción para disminuirla y aumentar la recaudación por esa vía. Si bien las tasas de impuesto nominales existentes en Chile no son necesariamente comparativamente bajas, la recaudación total asociada a esas tasas sí lo es. Lo anterior sugiere que la evasión es relativamente elevada en nuestro país y que, en consecuencia, es necesario avanzar en medidas correctivas.

V. Aspectos formales y operativos

Integrantes: la Comisión estará compuesta por 16 destacados economistas especialistas en desarrollo económico o tributación, quienes trabajarán ad honorem. El grupo estará compuesto por tres ex presidentes del Banco central de Chile, por ex Ministros de Estado y ex Subsecretarios, así como por profesionales del mundo académico o vinculados a las políticas públicas. Adicionalmente, la OCDE y del FMI, quienes han asesorado al Ministerio

de Hacienda desde marzo de 2020 en materia de exenciones tributarias, acompañarán el proceso a este respecto. El trabajo de la Comisión considera también la invitación de expertos de renombre internacional para exponer a la Comisión en distintas materias. Naturalmente, la Comisión tendrá plena autonomía para invitar a distintos grupos de actores para que entreguen su visión del sistema tributario chileno.

Plazo: la comisión tendrá una duración de 8 meses, debiendo evacuar sus recomendaciones en junio de 2021.

Secretaría técnica: la secretaría técnica quedará radicada en el Ministerio de Hacienda, el que además dispondrá de los espacios y recursos necesarios para sesionar.

Acceso a la información: la secretaría técnica asegurará el acceso a información estadística, principalmente del SII, para asegurar el buen desempeño de la comisión en sus análisis cuantitativos y cualitativos.

Integrantes de la Comisión:

- 1- Rodrigo Vergara (Presidente de la Comisión), Ex. Presidente del Banco Central
- 2- José de Gregorio, Ex. Presidente del Banco Central, Ex Ministro de Estado
- 3- Vittorio Corbo, Ex. Presidente del Banco Central
- 4- Rodrigo Valdés, Ex Ministro de Hacienda, Académico Pontificia Universidad Católica de Chile
- 5- Alejandro Micco, Ex Subsecretario de Hacienda, Académico Universidad de Chile
- 6- Paulina Yazigi, Economista, Miembro del Comité Financiero Asesor Fondos Soberanos de Chile
- 7- Manuel Marfán, Ex Vicepresidente del Banco Central, Ex Subsecretario y Ministro de Hacienda
- 8- Bettina Horst, Economista, Directora de Políticas Públicas de Libertad y Desarrollo
- 9- Bernardo Fontaine, Economista
- 10- Claudia Martínez, Economista, Académica Pontificia Universidad Católica de Chile
- 11- José Miguel Benavente, Economista, Académico Universidad Adolfo Ibáñez
- 12- Verónica Mies, Economista, Consejera Comisión Nacional de Productividad y Académica Pontificia Universidad Católica de Chile
- 13- Andrea Butelmann, Economista, Ex Integrante del TDLC, miembro de la red ProCompetencia
- 14- Cecilia Cifuentes, Economista, Académica Universidad de Los Andes
- 15- Soledad Arellano, Economista, Académica Universidad Adolfo Ibáñez
- 16- Claudio Agostini, Economista, asesor del Ministerio de Hacienda