

A construir un pacto fiscal de futuro

Mario Marcel
Ministro de Hacienda
27/04/2022



Agenda

1. ¿Por qué es necesario un nuevo pacto fiscal?
2. Diagnóstico de nuestro sistema tributario
3. Trece principios para un nuevo pacto fiscal
4. Diálogos sociales: reforma tributaria con las personas
5. Marco constitucional emergente para la política fiscal



¿Por qué es necesario un nuevo pacto fiscal?



¿Qué es un pacto fiscal?

Según la CEPAL, el pacto fiscal refiere al “acuerdo sociopolítico básico que legitima el papel del Estado y el ámbito y alcance de las responsabilidades gubernamentales en la esfera económica y social”.



Nuestro pacto fiscal está deslegitimado y es percibido como injusto

Las personas demandan que el Estado reduzca los niveles de desigualdad y perciben que nuestro sistema tributario no contribuye a ello.

El 74% cree que el Estado debe reducir las diferencias entre ricos y pobres.

El 63% manifiesta que no hay justicia en la distribución de las cargas tributarias.

El 84% cree que el sistema tributario beneficia a los más ricos y es injusto con las y los trabajadores comunes y corrientes.

El 78% opina que hay tantos vacíos en favor de los más ricos que se justifica el no pago de impuestos por parte del resto.



Construir un nuevo pacto fiscal es una tarea de todas y todos

Discutir un nuevo pacto fiscal no es un juego de “suma cero”. Sin un pacto fiscal que cuente con altos niveles de legitimidad, no es posible dotar de estabilidad al sistema tributario ni entregar certezas a los contribuyentes, con lo que pierden trabajadores, gremios, empresarias/os y la ciudadanía en general.



Diagnóstico de nuestro sistema tributario



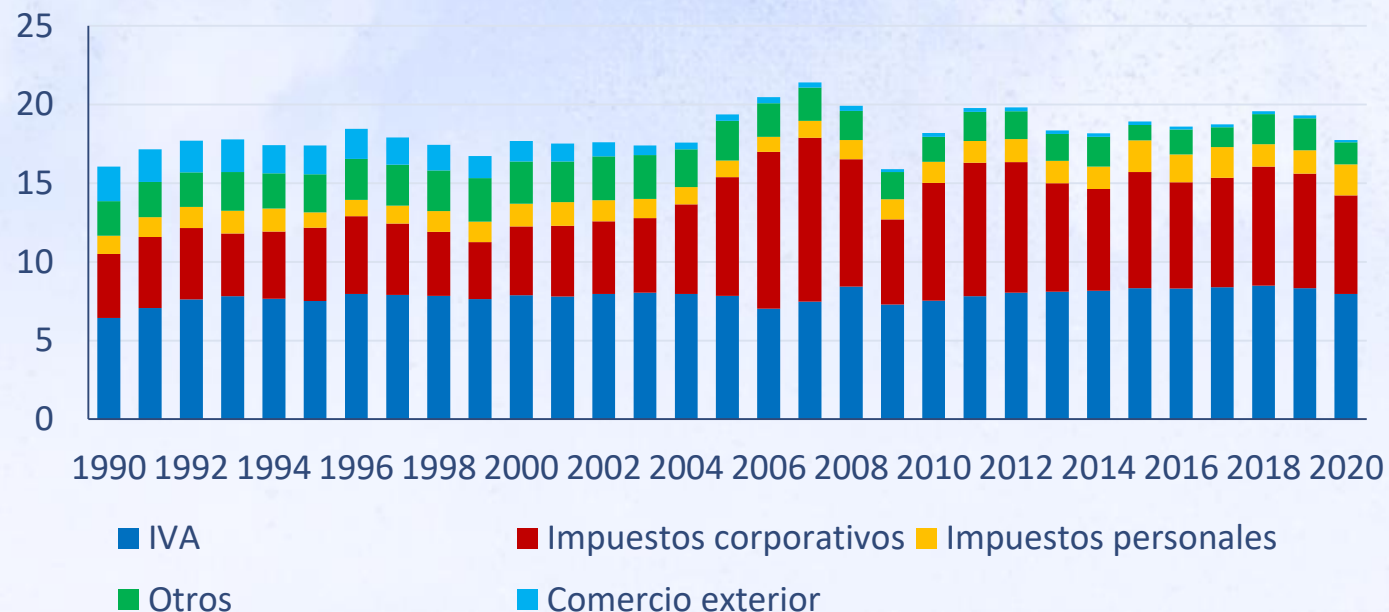
Ha habido varias reformas tributarias los últimos 35 años

Año reforma	Impuestos corporativos	Impuestos personales	Impuestos indirectos y otros
1988	<ul style="list-style-type: none"> Utilidades reinvertidas quedan fuera de la base del impuesto de primera categoría (IDPC). 	<ul style="list-style-type: none"> Se reduce la carga tributaria de impuestos personales. Tasa marginal máxima se reduce de 56% a 50%. 	<ul style="list-style-type: none"> El IVA se rebaja de 20% a 16%.
1990	<ul style="list-style-type: none"> Utilidades reinvertidas vuelven a la base del IDPC. IDPC se elevó de 10% a 15%. 	<ul style="list-style-type: none"> Se eleva la tributación para las personas con ingresos superiores a 30 UTM mensuales (sobre \$1.650.000 de hoy). 	<ul style="list-style-type: none"> El IVA se eleva de 16% a 18%.
2014-2016	<ul style="list-style-type: none"> La tasa de primera categoría se eleva desde 20% a 27% en el régimen general. Se simplifica y establecen beneficios para las pymes. 	<ul style="list-style-type: none"> Se desintegra parcialmente el régimen general. Base de los impuestos personales sobre ingresos provenientes de pymes se determina en base a utilidades devengadas. Tasa marginal máxima se reduce de 40% a 35%. 	<ul style="list-style-type: none"> Se elevan impuesto al tabaco, alcoholes y bebidas azucaradas.
2018	<ul style="list-style-type: none"> Régimen pyme se amplía desde un tope de 50.000 UF de ingresos hasta 75.000 UF de ingresos. 	<ul style="list-style-type: none"> Base de los impuestos personales sobre ingresos provenientes de pymes se determina en base a utilidades retiradas (antes, funcionaba en base devengada). Se crea nuevo tramo de tasa marginal de 40%. 	<ul style="list-style-type: none"> Se establece una sobre tasa de impuesto territorial.



Sin embargo, nuestra carga tributaria se ha mantenido relativamente estable y el IVA ha explicado buena parte de los ingresos tributarios

Recaudación tributaria, por tipo de impuesto
(% del PIB)

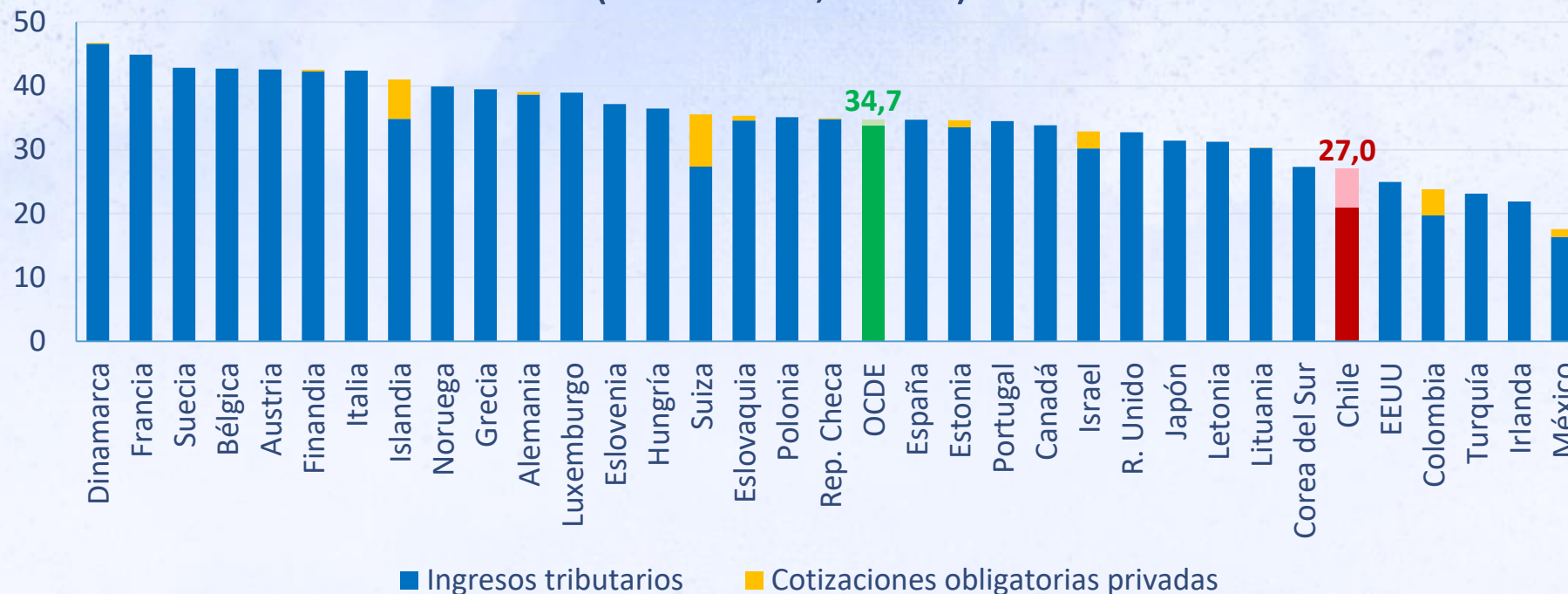


Fuente: CEPAL



Nuestra carga tributaria es insuficiente para responder a las demandas sociales, ambientales y económicas que han manifestado las y los ciudadanos

Ingresos tributarios más cotizaciones obligatorias privadas, países OCDE (% del PIB, 2019)

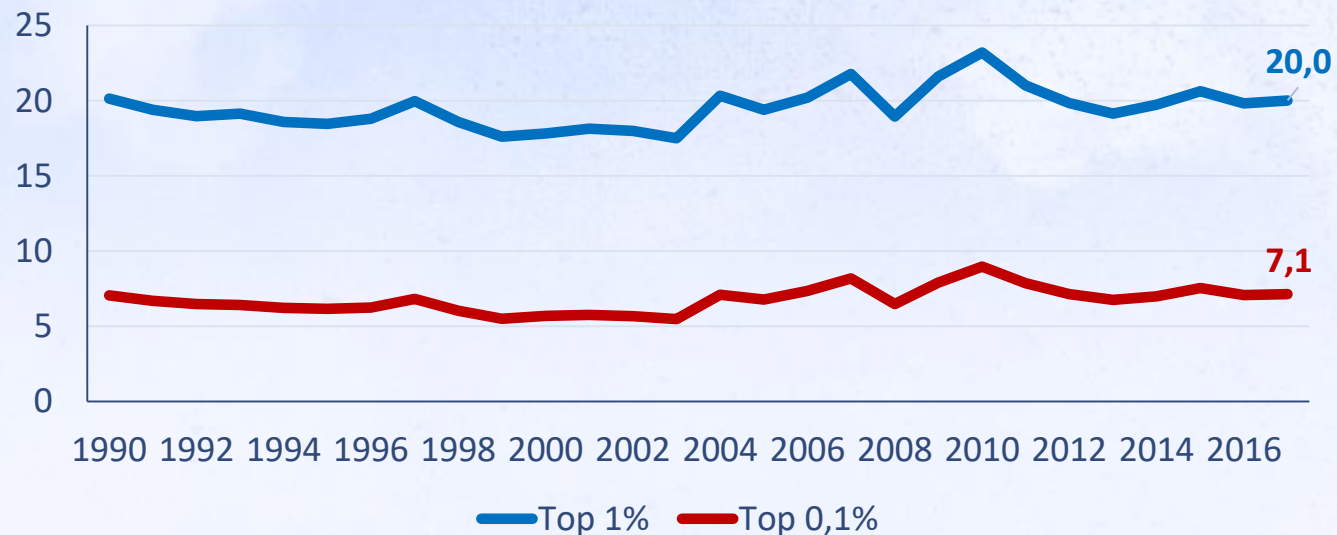


Fuente: OCDE



No hemos logrado reducir la desigualdad a través del tiempo...

Participación en el ingreso del top 1% y 0,1% de la distribución, 1990-2017
(% del ingreso total)

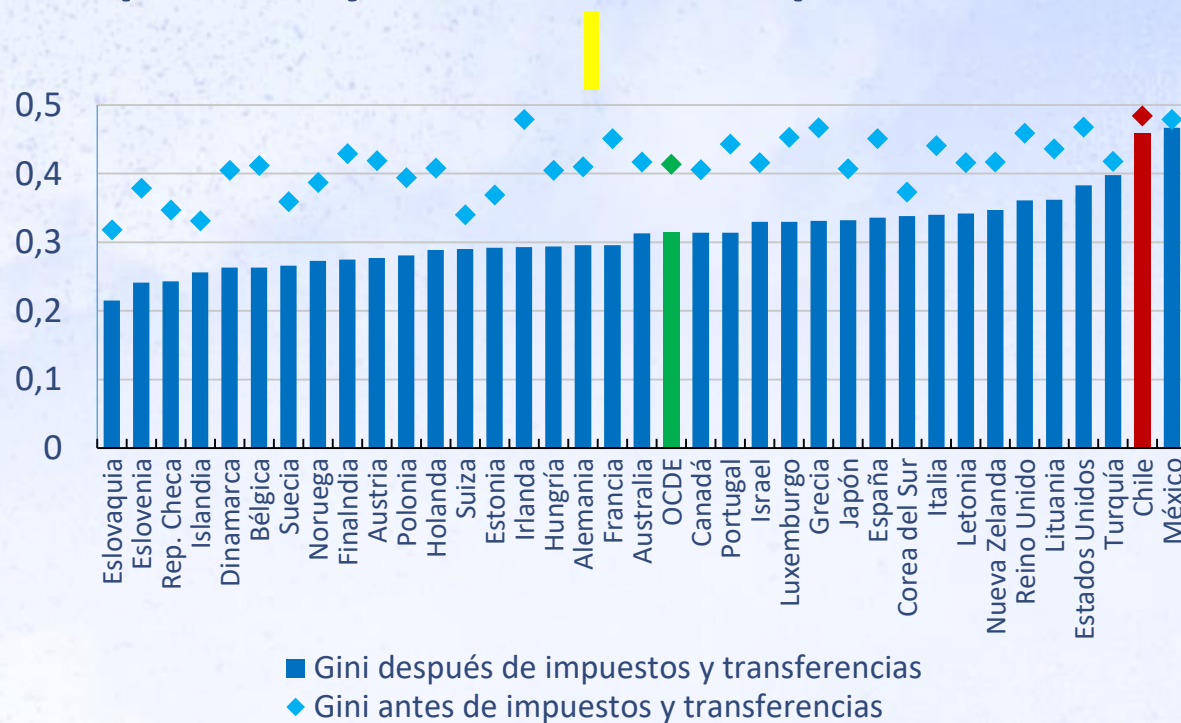


Fuente: Flores, Sanhueza, Atria y Mayer (2019)

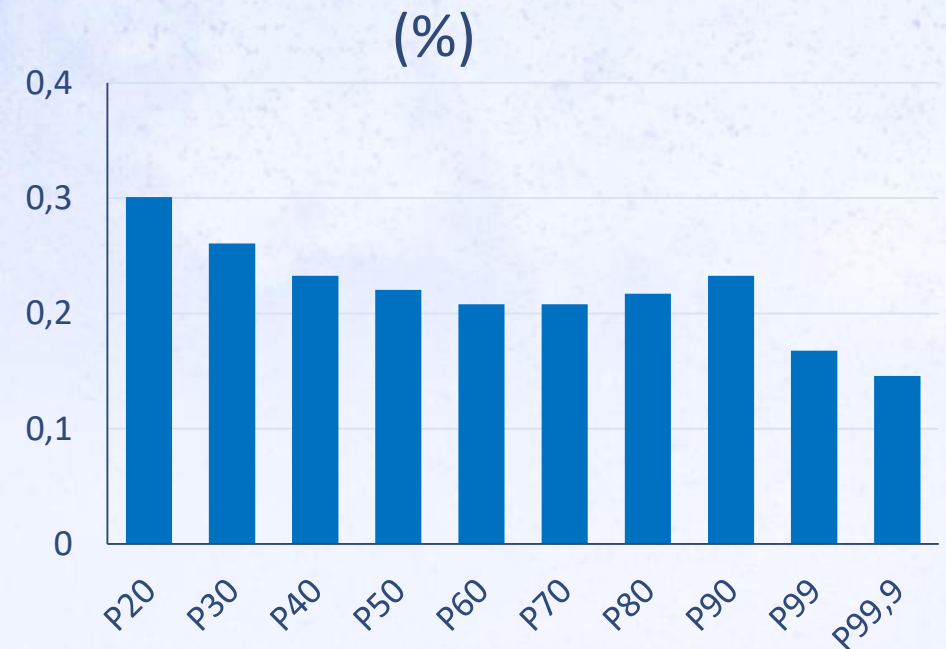


...y, a diferencia de la mayoría de los países de la OCDE, no utilizamos el sistema tributario para reducir la desigualdad de mercado

Coeficiente de Gini antes y después de impuestos y transferencias, países OCDE



Carga tributaria por percentil de la distribución (%)

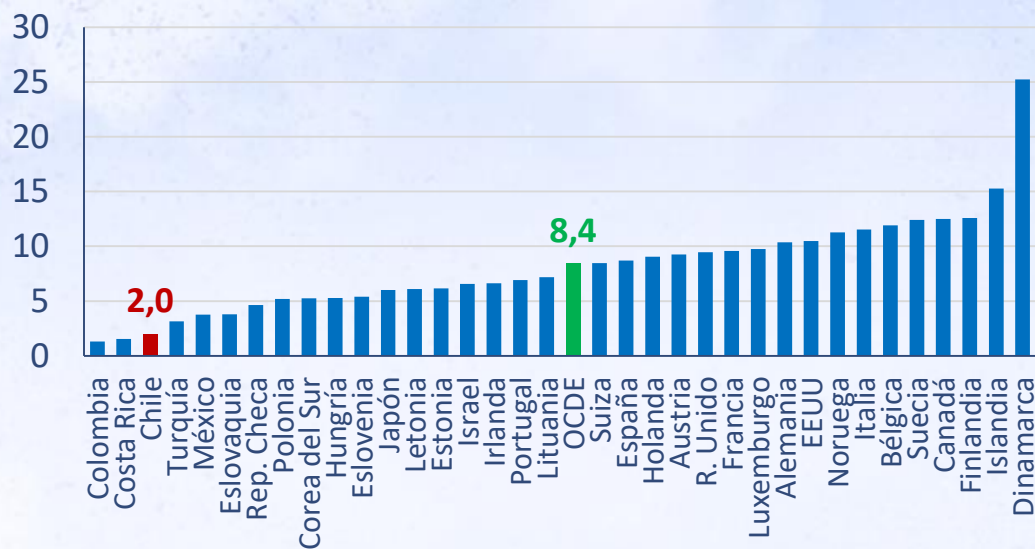


Fuente: OCDE y De Rosa, Flores y Morgan (2020)

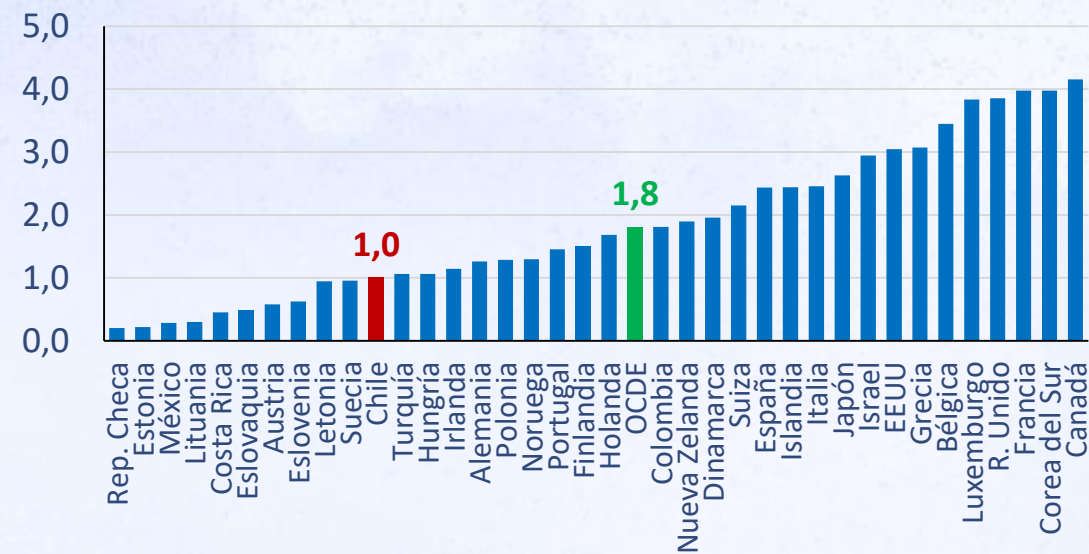


La regresividad de nuestro sistema tributario está relacionada con la baja recaudación en impuestos personales, tanto a la renta como a la propiedad

Recaudación por impuestos personales a la renta, países OCDE
(% del PIB, 2020)



Recaudación por impuestos a la propiedad, países OCDE
(% del PIB, 2020)



Fuente: OCDE



Combatir la evasión y elusión es tanto un imperativo de igualdad ante la ley como una indispensable herramienta de recaudación

Se estima que la evasión y elusión alcanza un 7,5% del PIB (Jorratt y Martner, 2020). Este dinero permitiría, por ejemplo:



Elevar en un 41% los ingresos tributarios.



Financiar 9 líneas de metro cada año.



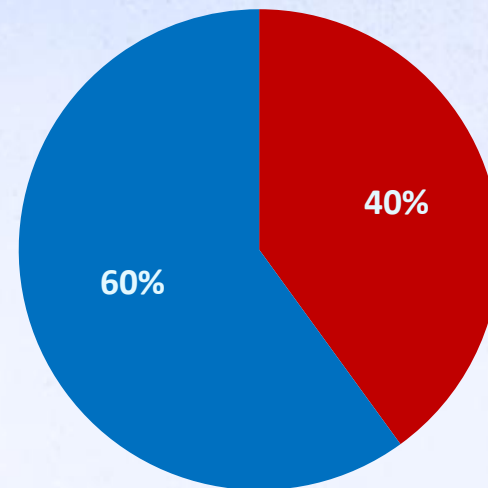
Cubrir el déficit habitacional en 4 años.



Existe espacio para aumentar el aporte de la gran minería del cobre al Estado, sin alterar los incentivos a invertir

Distribución de la renta económica que se genera en la operación de la gran minería privada

(%)



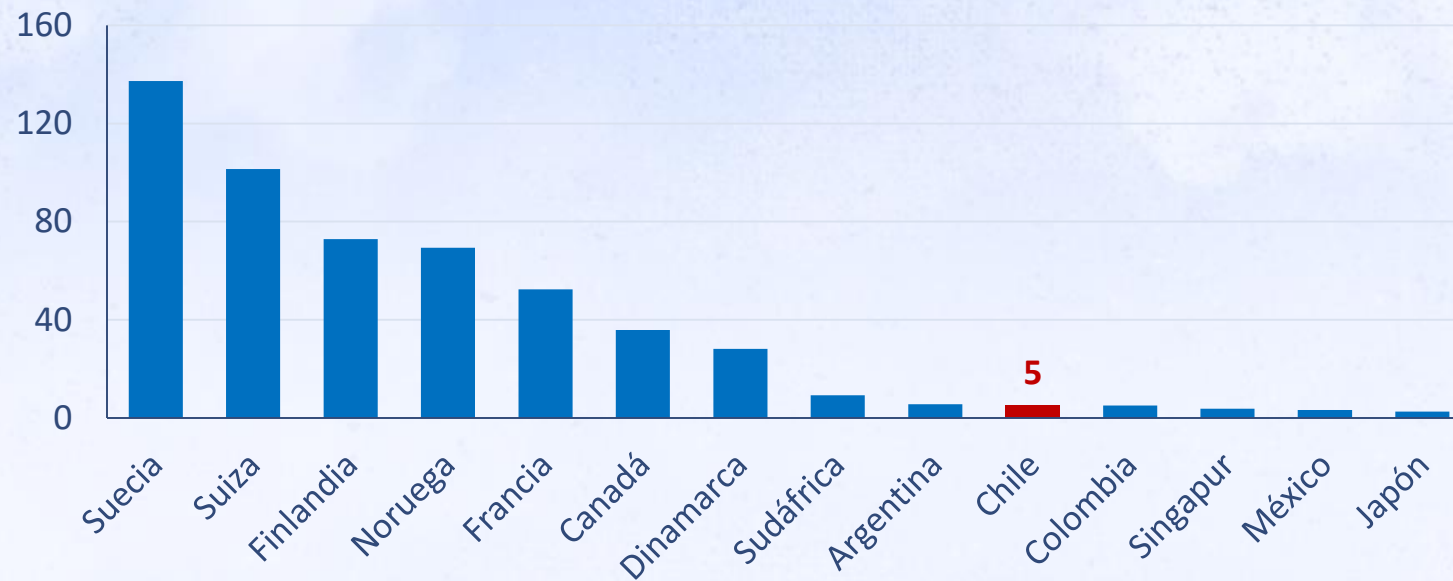
■ Estado ■ Privados

Fuente: Jorratt (2021)



Hacemos poco para enfrentar la crisis climática con instrumentos tributarios

Impuesto al carbono en el mundo
(US\$ por tonelada de CO2)



Fuente: ONU (2021)



Trece principios para un nuevo pacto fiscal



Trece principios para un nuevo pacto fiscal

1. Los impuestos constituyen uno de los mecanismos más relevantes de la relación entre las y los ciudadanos y el Estado. Las personas aportamos al bienestar general a través del pago de impuestos. Por su parte, el Estado tiene la responsabilidad de usar los recursos de manera eficiente y transparente.



Trece principios para un nuevo pacto fiscal

2. Si el sistema tributario es percibido como justo, es más probable alcanzar altos niveles de estabilidad y certeza de las reglas del juego sobre las que funciona la economía.

“Un acuerdo político explícito o implícito de los distintos sectores sociales sobre qué debe hacer el Estado, ayuda a legitimar el nivel, composición y tendencia del gasto público y de la carga tributaria necesaria para su financiamiento”.

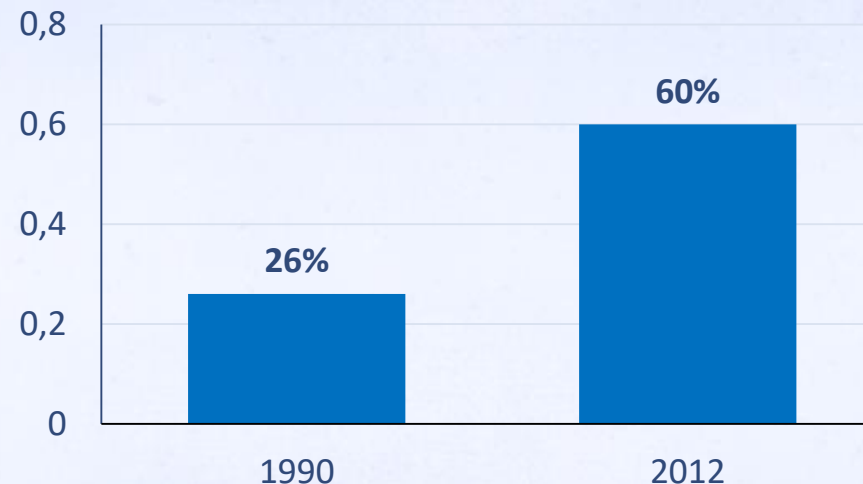
Cepal, El pacto fiscal. Fortalezas, debilidades, desafíos (1998)



Trece principios para un nuevo pacto fiscal

3. Un buen pacto fiscal debiese recoger amplios consensos en la sociedad respecto a la necesidad de fomentar la inversión pública y privada, hacia la importancia de que el Estado cuente con recursos suficientes, y hacia el logro de niveles de equidad considerados justos.
4. El sistema tributario debiese entregar certeza jurídica a los contribuyentes y, a la vez, ser capaz de responder a la evolución de las necesidades y preferencias de la ciudadanía.

Porcentaje de personas que declara preferencias por mayor igualdad en Chile



Fuente: Encuesta Mundial de Valores



Trece principios para un nuevo pacto fiscal

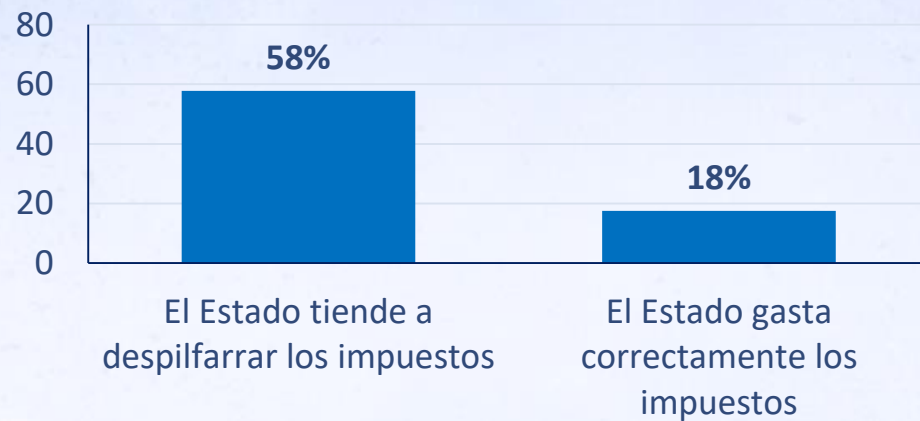
5. Cualquier sistema tributario implica obligaciones para distintos actores. El pago íntegro y oportuno de los impuestos es una obligación del contribuyente. La evasión y el uso de resquicios para eludir impuestos constituyen un comportamiento repudiable.



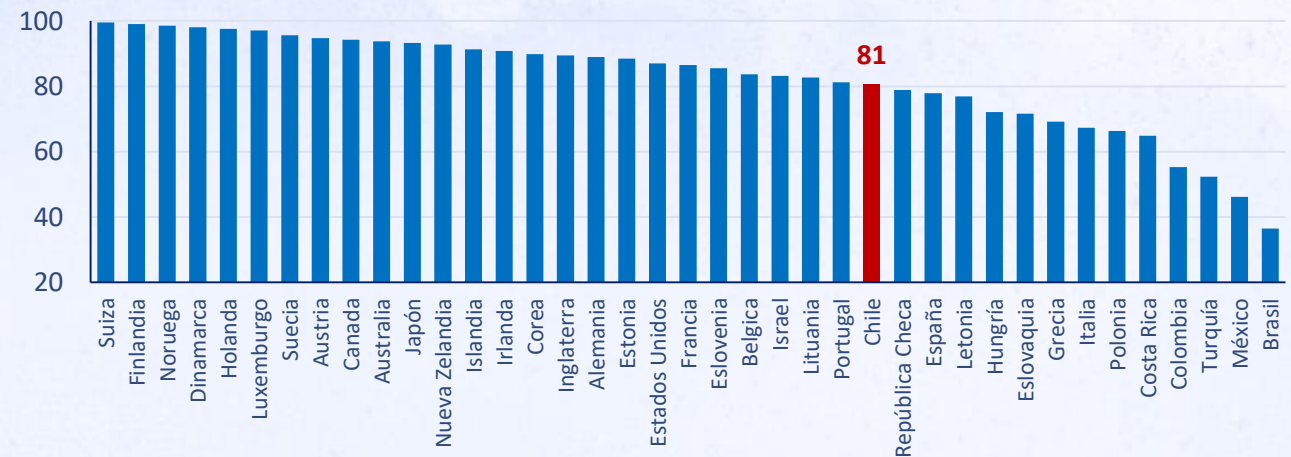
Trece principios para un nuevo pacto fiscal

6. Es una obligación del Estado hacer un uso transparente y eficiente de los recursos públicos. Las normas tributarias deben ser fáciles de comprender y su interpretación y aplicación debe ser pública y transparente.

Percepción de las personas respecto al uso de los impuestos, 2014



Índice de gobernanza, países OCDE (Percentil de cada país, 100 indica el mejor ranking)



Fuente: Adimark y Banco Mundial



Trece principios para un nuevo pacto fiscal

7. Los sistemas tributarios en todo el mundo se componen de diversos impuestos y mecanismos. Cada categoría de impuestos debe definir adecuadamente sus objetivos, incluyendo el hecho gravado, base imponible y sujeto pasivo del impuesto, así como el efecto económico esperado de su aplicación.



Trece principios para un nuevo pacto fiscal

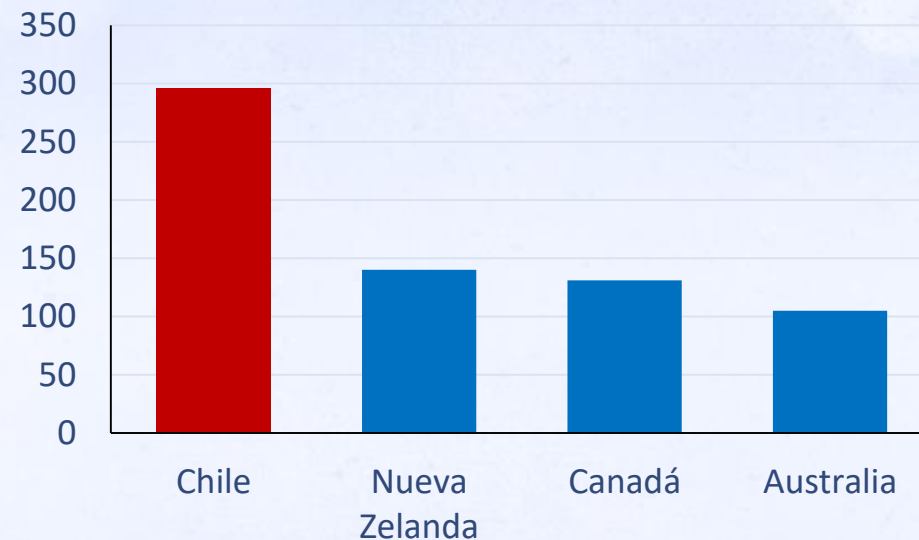
8. Para que sea coherente, un sistema tributario debe seguir al menos cuatro orientaciones generales:
 - Simplicidad.
 - La existencia de una base imponible y tasas claramente definidas.
 - Equidad horizontal. Para contribuyentes que se encuentren en una determinada categoría, una misma transacción o renta debe estar sujeta a un tratamiento similar.
 - Equidad vertical. La carga tributaria debería aumentar a medida que aumentan los ingresos o el patrimonio.



Trece principios para un nuevo pacto fiscal

9. Respecto a los impuestos a la renta de las empresas, es muy relevante su simplicidad, para reducir las horas de cumplimiento, facilitar la labor de fiscalización, y cerrar brechas de evasión y elusión.

Horas de cumplimiento en pago de impuestos, año 2019



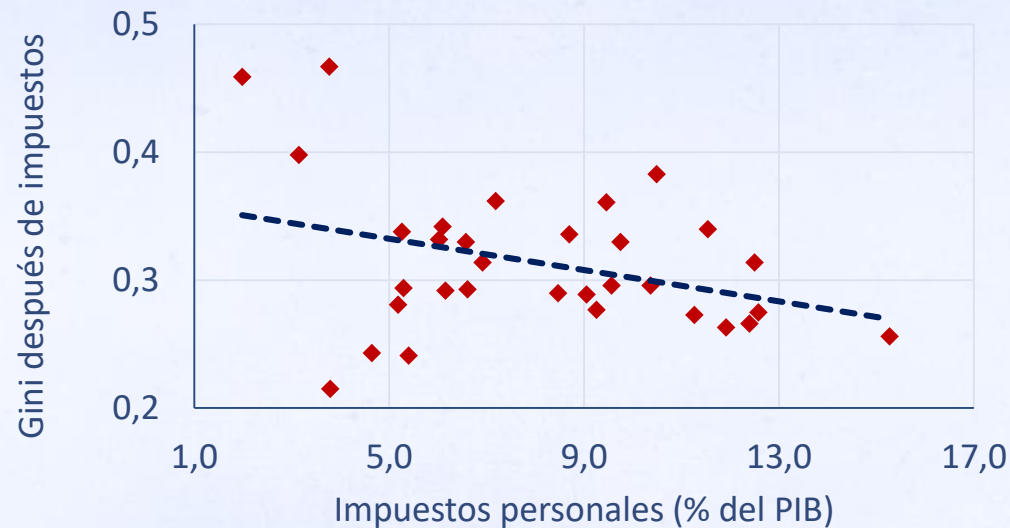
Fuente: Banco Mundial



Trece principios para un nuevo pacto fiscal

10. En el caso de los impuestos a la renta y patrimonio de las personas, es fundamental que estén dotados de una estructura progresiva. De esta manera, dichos instrumentos pueden constituirse en la piedra angular de un sistema tributario que cumple con el principio de equidad vertical.

Impuestos a las personas y coeficiente de Gini después de impuestos, países OCDE



Fuente: OCDE



Trece principios para un nuevo pacto fiscal

11. En el caso de los impuestos a las transacciones, es importante evitar la superposición de impuestos a lo largo de la cadena de valor, de tal manera que el impuesto sobre la transacción final no dependa de la extensión de estas cadenas.



Trece principios para un nuevo pacto fiscal

12. Sobre los impuestos que gravan la renta económica, es importante que su diseño reduzca los incentivos para destinar recursos a actividades destinadas solamente a la captura de rentas (*rent seeking*) y, por otra parte, que se mantengan los incentivos a la inversión y desarrollo de capacidades productivas.

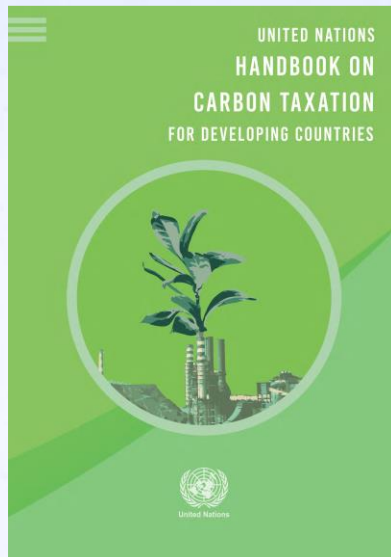


15 países productores gravan con un Royalty a la gran minería de cobre: Canadá, Australia, Perú, Chile, Japón, Brasil, Papúa Nueva Guinea, Indonesia, Jamaica, Sudáfrica, China, Rep. Dem. Del Congo, Rusia, Filipinas y Polonia.



Trece principios para un nuevo pacto fiscal

13. Respecto a los impuestos correctivos, estos son indispensables como instrumentos para hacer frente a la crisis climática que vivimos en el mundo y en el país. Deben aplicarse de la mano de una transición justa donde el diálogo es vital para apoyar a sectores que requieren procesos de adaptación.



ONU: Handbook on Carbon Taxation for Developing Countries

“Impuestos ambientales bien diseñados pueden jugar un rol muy importante en construir sociedades más justas y resilientes. Es posible usar la política fiscal para alcanzar objetivos de desarrollo sostenible”.



Diálogos Sociales: reforma tributaria con las personas



Un proceso inédito de diálogo social sobre nuestro pacto fiscal



¿Qué es la reforma tributaria?

Cómo participar

Nuevo pacto fiscal

Aprendiendo sobre impuestos

Consultas

Sitios de interés


**Diálogos
Sociales**

REFORMA TRIBUTARIA CON LAS PERSONAS

«Esta reforma tributaria no debe ser vista como la reforma tributaria de mi Gobierno ni como un enfrentamiento entre clases sociales, entre buenos y malos. Debe verse como un nuevo pacto fiscal, que sea producto de un diálogo social amplio, no dilatorio, y cuyos cambios sean duraderos»

Gabriel Boric · Presidente de la República



Un proceso inédito de diálogo social sobre nuestro pacto fiscal

- Por primera vez en nuestra historia se lleva a cabo una convocatoria abierta a la ciudadanía para elaborar los principios que guiarán la reforma tributaria que nuestro gobierno va a impulsar.
- Es un proceso descentralizado a lo largo y ancho de nuestro país.
- Diálogos recogen mandato del Presidente Gabriel Boric de construir un nuevo pacto fiscal, dándonos la oportunidad de conversar sobre la estructura, la lógica y los principios que rigen nuestro sistema tributario.



Un proceso inédito de diálogo social sobre nuestro pacto fiscal

Cerca de 300 inscritos e inscritas entre organizaciones y personas individuales.



Objetivos

Incorporar los planteamientos de las organizaciones de la sociedad civil respecto a los principios que guiarán el nuevo pacto tributario.

Establecer un diálogo fructífero con organizaciones sociales, de trabajadores, pymes, grandes empresas, colegios profesionales y el mundo académico.

Ampliar la discusión a grupos que no han participado previamente en espacios de discusión tributaria.

Utilizar los resultados sistematizados de los encuentros para el diseño de la reforma tributaria.



Distintas instancias para que participen todas y todos

- 1. Encuentros Ciudadanos.** Participación de diversas organizaciones en instancias descentralizadas, a lo largo de todo el país. La meta es hacer **un encuentro en cada región**.
- 2. Audiencias Públicas.** Participación de académicos, organizaciones de carácter técnico o gremial específico, en el que presentan sus ideas de manera pública a autoridades del ministerio.
 - 24 audiencias públicas esta semana.
 - 16 audiencias públicas la próxima semana.
- 3. Consulta Ciudadana.** Personas participan de manera individual a través de una consulta por vía digital y encuentro telemático.



Cronología

19 de abril. Lanzamiento de los Diálogos Sociales.

26 de abril. Primera Audiencia Pública.

19 de abril. Primer Encuentro Ciudadano.

Semana del 2 de mayo. Cierre de convocatoria.

Semana del 23 de mayo. Cierre de instancias participativas.

Semana del 30 de mayo. Presentación de conclusiones.



Marco constitucional emergente para la política fiscal



Responsabilidad fiscal y transparencia

El Pleno de la Convención aprobó los siguientes elementos respecto a responsabilidad fiscal y transparencia:

- *“Las finanzas públicas se conducirán de conformidad a los principios de **sostenibilidad y responsabilidad fiscal**, los que guiarán el actuar del Estado en todas sus instituciones y en todos sus niveles”.*
- *“El ejercicio de las funciones públicas obliga a sus titulares a dar estricto cumplimiento a los principios de **probidad, transparencia y rendición de cuentas en todas sus actuaciones**, con primacía del interés general por sobre el particular”.*



Gestión financiera nacional y subnacional

El Pleno de la Convención aprobó los siguientes elementos respecto a la gestión financiera nacional y subnacional:

- *“El deber y la facultad de velar por la **estabilidad macroeconómica y fiscal será centralizada**”.*
- *Las entidades territoriales **no podrán fijar tributos**, sino que solamente contribuciones y tasas.*
- *“Las entidades territoriales, sus representantes y sus autoridades que **incumplan con sus obligaciones en materia financiera**, deberán asumir, en la parte que les sea imputable, **las responsabilidades que de tal incumplimiento se deriven**”.*



Ley de Presupuestos

El Pleno de la Convención aprobó los siguientes elementos respecto a la Ley de Presupuestos:

- *“Si el proyecto no fuera despachado dentro de los 90 días de presentado, **regirá el proyecto inicialmente enviado por la o el Presidente**”.*
- *“El proyecto de ley comenzará su tramitación en una comisión especial de presupuestos compuesta por igual número de diputados y representantes regionales. **La comisión especial no podrá aumentar ni disminuir la estimación de los ingresos**”.*
- *“**No se podrá aprobar ningún nuevo gasto con cargo al erario público sin que se indiquen, al mismo tiempo, las fuentes de recursos necesarios para atender dicho gasto**”.*

