



## Discurso Ministro de Hacienda Mario Marcel en inauguración del seminario

### **“Reforma Tributaria: Análisis sobre el gasto fiscal y la distribución de la carga impositiva”**

27 julio, 2022

“Hoy tendremos la oportunidad de analizar dos aspectos fundamentales de la reforma tributaria que presentó el gobierno: su impacto distributivo y su correlato con la eficiencia del gasto público.

La reforma tributaria ha sido definida como un pilar fundamental de una agenda de cambios necesaria para entregar mayor bienestar a la ciudadanía. Este propósito puede ser visto por algunos como demasiado genérico, como una forma de endulzar el trago amargo de aumento de impuestos, para otros será una forma de distraer la atención del debate de aspectos específicos del diseño tributario propuesto en la reforma. Pero estando en un seminario con el Centro de Políticas Públicas y la Escuela de Gobierno, creo que puedo plantear con mucha convicción de que es todo lo contrario.

Cuando perdemos de vista los objetivos de una política pública es muy probable que fallemos en el diseño y también en la implementación. Tener claros los objetivos de una política pública es fundamental para la eficacia y la eficiencia de esto.

Fue precisamente por la búsqueda de objetivos múltiples para la reforma tributaria y las bases de un Pacto Fiscal que iniciamos este proceso con un ciclo de diálogos ciudadanos que se extendió por cerca de un mes y medio. Preguntamos a personas y organizaciones de todo el país qué esperaban de un sistema tributario, qué características debía tener a futuro, recogimos muchos planteamientos específicos sobre la reforma tributaria, pero partimos por esa pregunta general.

En estos diálogos recibimos tres mensajes bien claros

Primero, que la gente valora los impuestos si estos son capaces de ampliar la cantidad, calidad e inclusividad de los servicios que se prestan a la ciudadanía. En Chile el sistema tributario no tiene un grado importante de legitimidad, aunque es mucho mayor que en otros países emergentes, lo que por supuesto está ligado a cómo se usan los recursos y en qué se usan los recursos.

Segundo, que se espera que el sistema tributario sea justo en el sentido de que paguen más los que más tienen, y que éstos últimos, o sea los que más tienen, no usen subterfugios para eludir sus obligaciones tributarias. La evasión y elusión son vistos como factores de injusticias por parte de la gran mayoría de la población.



Tercero, el hecho de recaudar impuestos impone al Estado una obligación de usar los recursos con transparencia, eficiencia y responsabilidad, o sea a través de l sistema tributario hay una relación de reciprocidad entre la ciudadanía que paga los impuestos, y entre el Estado. Es muy importante que el Estado haga muy bien su parte.

De estos tres temas se va a discutir en este seminario. Quizás podemos motivar esta discusión argumentando que si hacemos bien esta reforma tributaria, considerando el diseño impositivo, el destino de los recursos y la responsabilidad en el manejo de los mismos, Chile puede cruzar un umbral que ha sido difícil de alcanzar para muchos países emergentes. Esto es transformar un círculo vicioso fiscal en un círculo virtuoso fiscal.

¿Qué quiero decir con esto?

Para contrastar estas dos dinámicas, es importante partir por reconocer que en el mundo persisten estados de tamaños muy distintos que van desde Guatemala con una carga tributaria de 11% del Producto, a Francia con una carga tributaria de 55% del PIB. Pese a esas diferencias de escala respecto de los recursos con que cuentan los estados, no necesariamente las obligaciones, responsabilidades y demandas sobre el Estado se producen en la misma escala, es decir todos los estados en el mundo, buscan de una manera u otra, velar por los servicios básicos de educación, salud, seguridad pública e infraestructura, y también a todos los estados del mundo se les han ido agregando responsabilidades, tareas ligadas al cuidado del medio ambiente, equidad de género, el acceso digital, por nombrar sólo algunos.

El hecho de que haya un Estado más pequeño con menos recursos no quiere decir que los ciudadanos vayan a renunciar a demandar que haga ciertas cosas.

¿Cómo se reconcilia esto?

La forma de conciliar recursos y demandas es muy diferente. Los Estados con recursos muy limitados solo pueden responder a necesidades emergentes, reasignando continuamente sus recursos entre programas de limitado alcance y altos grados de discrecionalidad. La alta inversión de los recursos, la falta de persistencia y esa discrecionalidad debilitan la eficacia de las iniciativas gubernamentales, facilita la corrupción, desprestigia la función pública, desmotiva a los propios funcionarios que son a su vez mal pagados, lo que debilita la legitimidad del sistema tributario, finalmente impidiendo que este sistema tributario pueda evolucionar. En este tipo de Estado, la economía política de lo fiscal es muy compleja, porque los sectores medios y altos, quiénes obtienen escasos beneficios de la acción pública, aumentan su resistencia ante reformas que eleven la equidad fiscal del sistema.

Un círculo virtuoso, en contraste, se produce cuando los recursos son suficientes como para permitir que las políticas públicas persistan, se articulen y convoquen a las mayorías ciudadanas. Donde el acceso a los beneficios del Estado es predecible, administrado por servidores competentes y motivados, y dónde la política fiscal contribuye a la estabilidad de la economía. En estas circunstancias, el sistema tributario cuenta con legitimidad suficiente como para elevar la responsabilidad de los contribuyentes.



¿Es esto una utopía? Es difícil citar algún país en el cual no haya una discusión sobre temas fiscales, sean tributarios, del gap, eficiencia, etc. Pero lo que si podemos observar es, que la estructura del gasto público, así como la estructura del financiamiento público varían mucho entre distintos tipos de Estado.

Así como en países con estados muy pequeños tienden a tener una baja carga tributaria, una baja proporción de sus ingresos provienen de impuestos a las rentas personales, y tienden más bien a descansar en impuestos a las transferencias, a las importaciones o rentas de recursos naturales. En Estados de mayor tamaño, son los impuestos a la renta los que representan la mayor parte de la recaudación tributaria.

Del lado del gasto, lo que encontramos es que, en general, en estados más consolidado, con más recursos, tienden a imperar las transferencias monetarias de una especie, mientras que en estados más pequeños tienden a imperar programas.

¿Dónde nos ubicamos nosotros en Chile, en relación a estas dinámicas? En nuestro país no se pueden encontrar algunos elementos de este círculo virtuoso, ya que, por ejemplo, después de 30 años nuestra carga tributaria no ha logrado crecer.

La última reforma tributaria que logró generar un aumento significativo de recaudación fue la reforma tributaria del 90, que subió la carga tributaria hasta más o menos un poco más de 18% del producto.

Desde entonces, la carga tributaria en Chile ha permanecido prácticamente constante, o sea, si uno sigue ese ratio, los cambios más importantes que uno tiene de un año a otro se producen en el denominador y no en el numerador. Es decir, se producen cuando hay períodos de crecimiento muy rápido o de caída muy abrupta, pero el resto del tiempo la carga tributaria ha permanecido más o menos constante.

¿Por qué ha ocurrido eso? Porque pese a que ha habido otras reformas tributarias aparte de la del 90, esas reformas tributarias básicamente compensaron la pérdida de recaudación por aranceles dada por la apertura de la economía a través de distintos rubros comerciales, que ha hecho que la recaudación de impuesto al comercio exterior se haya reducido.

Entonces, más bien hemos tendido a compensar pérdidas de recaudación que se han producido por otros cambios importantes en la política económica, favorable para el país, pero que en términos de los recursos públicos han significado una merma.

En esas circunstancias, si uno piensa un país que, durante 30 años, más o menos, mantiene su carga tributaria y miramos el lado del gasto, de las obligaciones y las demandas sobre el Estado, nos vamos a encontrar que en el camino, esas obligaciones y esas demandas han cambiado significativamente. Hoy día tenemos muchos temas de política pública que no existían al comienzo de los años 90, muchos temas que han sido incorporados a la política pública, pero que en general se han ido incorporando a través de diversos programas e iniciativas de carácter más acotado.



Si nos vamos a las características de nuestras finanzas públicas, vamos a encontrar otros elementos que son propios de esta dinámica de Estado que no logran crecer al ritmo de las demandas que se ciernen sobre ellos. Por ejemplo, el presupuesto chileno tiene hoy día un total de 699 programas identificados como tales. De esos 699 programas, el 46% registró un gasto efectivo menor a 2.000 millones de pesos. Es decir, tenemos muchos programas, pero muchos programas pequeños.

Estos programas pequeños, pese que muchas veces tienen que ver con temas más o menos similares, están distribuidos entre distintas instituciones. Si ustedes buscan, por ejemplo, qué es lo que hace el Estado en materia de ciencia y tecnología, van a tener que recorrer varias partidas distintas del presupuesto, van a tener que buscarlo en el Ministerio de Ciencia, en el Ministerio Economía, en el Ministerio de Educación.

Otro elemento que es interesante en la estructura del presupuesto chileno es que las glosas presupuestarias se cuentan por miles. En este momento, el presupuesto del 2022 tiene aproximadamente mil páginas de extensión, de esas mil páginas, más o menos 250 corresponden a articulado permanente del presupuesto o a las tablas con las asignaciones presupuestarias.

Las restantes 750 páginas son glosas, o sea si ustedes calculan, más o menos, diez glosas por página van a llegar a 7.500 glosas presupuestarias, las que han ido creciendo con el tiempo. El último presupuesto que me tocó tramitar en el 2006 tenía, más o menos, 550 páginas de extensión, hoy día tenemos 1.000 páginas.

¿Cómo se ha generado todo eso?

Hay muchos elementos de economía política de por medio, de dinámica del parlamento, de indicaciones que hacen los parlamentarios, etc. Pero en el fondo nuestras glosas presupuestarias son una forma de tratar de regular con mucho detalle cómo se gastan los recursos y desagregar asignaciones presupuestarias que están en un ítem dentro de lo que es el presupuesto que aprueba el Congreso.

¿Qué hacer con esto?

Pensemos en el caso de los presupuestos regionales. Los presupuestos de los gobiernos regionales están resumidos en una página, en el último presupuesto se trató de simplificar esto, pero como no todo cabía ahí, le siguen 16 páginas de glosas. Esto para entidades que se supone deben tener un cierto grado de autonomía, que están lideradas por gobernadores elegidos por la ciudadanía.

Entonces, si vamos recorriendo algunas características de nuestro presupuesto, vamos a encontrar algunos elementos de este síndrome de Estado pequeño. No voy a argumentar que Chile es como Guatemala. Es evidente que no lo es. Pero lo que quiero ilustrar con esto es que nos encontramos en una situación en la cual no estamos condenados a funcionar con un presupuesto de estas características.

Un paso importante es asegurar tener los recursos para darle continuidad, persistencia, articulación, coordinación a lo que hace el Estado, y para eso se puede hacer mucho en términos de gestión, pero también el tema de la escala es importante.



Entonces ¿cómo se vincula esto con esta reforma tributaria?

Esta reforma tributaria, como señaló el rector, es una reforma ambiciosa. En términos de la recaudación que se busca, en caso de aprobarse tal como está propuesta sería el aumento más importante de las reformas tributarias que hemos tenido en democracia.

Al mismo tiempo tiene una contraparte ya que esto no es una ambición del Estado por tener más recursos.

Lo que tiene como contraparte es el propósito de destinar buena parte de la recaudación, de partida todo lo que es la recaudación de impuestos a la Renta, en la ampliación de beneficios y derechos ciudadanos: en salud, en educación, en pensiones, en el sistema de cuidados.

Al mismo tiempo, dentro de esta reforma tributaria, en lo que se refiere a la recaudación de impuestos provenientes de la reducción de la evasión y la elusión y del royalty minero, la idea es destinarlo a iniciativas para diversificar la capacidad productiva del país y canalizar recursos, desde rentas de recursos naturales no renovables a sectores que tienen potencial de crecimiento en alianza con el sector privado. También parte de la recaudación del royalty minero y de impuestos correctivos se pretende canalizar a financiamiento de gobiernos regionales para que éstos tengan más recursos y más autonomía para administrarlos en función de su mandato, como es contribuir al desarrollo de sus regiones.

Por supuesto no basta con que exista una intención o un match entre recaudación que se busca obtener y el destino de los recursos, es necesario hacer algo por el lado de la gestión del gasto público que asegure que esos recursos se utilicen con transparencia, con eficacia y con responsabilidad.

La directora de Presupuestos nos va a compartir parte de lo que se está trabajando en ese sentido. Lo que quisiera decir es que las iniciativas que hemos estado trabajando en términos de una mejor articulación del Presupuesto, mejor estructuración de la oferta programática en el presupuesto, mayor estabilidad de las finanzas públicas en el largo plazo, mayor capacidad para enfrentar contingencias dentro de las finanzas públicas, todo eso va, justamente, en la dirección de darle mayor transparencia, mayor eficacia, mayor responsabilidad y mayor estabilidad a las finanzas públicas, y eso para nosotros es parte de esta reforma tributaria.

Este no es un tema anexo, no es un adorno, para nosotros es parte fundamental de todo este ejercicio que debería hacernos merecer el título de Pacto Fiscal que es lo que nos ha planteado el Presidente de la República.

También vamos a ver en este seminario, la incidencia distributiva de los impuestos en el sistema actual y vamos a ver de qué manera la reforma pretende afectar esa incidencia distributiva. Ese es un tema fundamental, no solamente porque hemos estado buscando agregarle mayor capacidad distributiva al sistema tributario a través del tiempo, sino porque también forma parte de lo que la ciudadanía nos está pidiendo.

De todos los principios, de todos los temas que surgieron en los diálogos ciudadanos, este fue el número uno. Por supuesto eso no está articulado en función de la escala de tasas marginales del



Global Complementario, pero sí tenemos que tener la seguridad de que estamos avanzando en esa dirección.

Con este marco y pensando en ese desafío, pensando en la oportunidad de cruzar un umbral importante, de transformar un círculo vicioso no tan grave como los que pueden tener otros países de nuestra región, pero donde sí hay elementos que podemos distinguir como bastante característico de este tipo de dinámicas, podemos hacer esa transición, podemos dar ese paso. Pero para hacerlo no sólo debemos tener una buena reforma tributaria en su componente impositivo propiamente tal, sino que debemos tener un complemento significativo del destino de los recursos y de la manera en que se usan esos recursos públicos.

Muchas gracias”.