

La discusión que viene

Reforma tributaria: ¿recaudación versus crecimiento?



En el marco del seminario “Reforma Tributaria: Recaudación v/s Crecimiento”, realizado por la Facultad de Economía y Negocios de la Universidad de Chile un día después de que la Cámara de Diputadas y Diputados rechazó la idea de legislar el proyecto, el decano José De Gregorio expresó que este “resultado es lamentable, porque muestra una cosa más profunda del país, y es la fractura política y la fragmentación de nuestro sistema político”.

Con la participación de Juan Alberto Pizarro, presidente de la Comisión Tributaria del Colegio de Contadores de Chile, y los académicos de la FEN Gabriela Clivio y Gonzalo Polanco, director del Centro de Estudios Tributarios de la Universidad de Chile, la Facultad de Economía y Negocios de la Universidad de Chile realizó el seminario “Reforma Tributaria: Recaudación v/s Crecimiento”.

En la oportunidad, el decano José De Gregorio inició el debate contextualizando con el rechazo a la tramitación de la Reforma Tributaria en el Congreso.

José De Gregorio Decano FEN

“Aquí hay una falla estructural de nuestro sistema político”

“Lo que pasó es lamentable, más allá de quién tiene la culpa. Se pueden decir muchas cosas, que la reforma era mala, que había cosas malas, pero no se aprobó la idea de legislar, de discutir el problema. No es que se hayan rechazado algunos ítems o que se haya discutido y al final se diga que no sale. Se rechazó la idea de discutir un tema, en un país que tiene muchas demandas sociales y mucha presión fiscal, y que necesita hacer un ajuste.

Todos los impuestos son malos, todos afectan al crecimiento, es el costo que tenemos que pagar para tener una sociedad más inclusiva. A los economistas nos gusta encontrar algo que sea un win-win, pero eso es muy difícil de encontrar, en particular si uno quiere recaudar 3 puntos del PIB, a alguien va a afectar.

Lo que uno tiene que hacer es minimizar esos costos y mejorar la efectividad, pero hay que combinar cosas, que la reforma sea progresiva, que quienes más ganan, pagan más. Esa es la discusión que deberíamos tener. La reforma tenía cosas que había que corregir y eliminar y, de hecho, lo que uno escuchaba en pasillos es que ya había acuerdo de eliminar algunas de estas cosas en el Senado.

Nos quedamos sin la posibilidad de legislar por un año, y la verdad es que el resultado es lamentable, porque muestra una cosa más profunda del país, y es la fractura política y la fragmentación de nuestro sistema político. Hay excesiva fragmentación. Un sistema presidencial con un Parlamento fuerte que pueda construir acuerdos no funciona en Chile, no es lo que está funcionando.

Espero que tomen nota los técnicos, los expertos y futuros convencionales, porque nuestro sistema político está fallido

hace mucho tiempo, tenemos parlamentarismo de facto, el Parlamento le cierra la puerta a un Gobierno que no puede cumplir su programa. Imagínese mañana, la reforma de pensiones, las cosas más importantes por las que fue elegido el Gobierno, y el Congreso no quiso ver la idea de legislar. Por eso, más allá de la responsabilidad, lo importante es que hay que revisar las instituciones. Aquí hay una falla estructural de nuestro sistema político.

encontrar los acuerdos para hacer una propuesta que tenga viabilidad y que pueda, al menos desde el punto de vista económico, aliviar la gran presión que tenemos en las cifras fiscales. Porque las buenas cifras fiscales del año pasado, que son sin lugar a duda producto una buena gestión, también fueron por fenómenos transitorios excepcionales, incluido el litio, que generaron superávit, pero no los vamos a tener siempre.

“Todos los impuestos son malos, todos afectan al crecimiento, es el costo que tenemos que pagar para tener una sociedad más inclusiva”, José De Gregorio, decano FEN.

Importancia de buscar consensos

Lo más importante hoy y el desafío que tenemos todos quienes de una u otra manera podemos contribuir a buscar acuerdos, es que ojalá se cumpla una cosa que es bastante improbable y compleja, pero que podría dar un ejemplo de madurez política: que en el Senado se alcancen 2/3 para una reforma que probablemente no va a ser el 3,5% del PIB, que era el objetivo originalmente, pero, por lo menos, para que partamos por algo, por tener un punto y medio. Tenemos todavía la ley del royalty minero, de impuestos distorsionadores, todavía hay cosas que se pueden seguir haciendo en el futuro.

Tenemos más desafíos de recaudación, hay cosas que ir construyendo y tenemos que ir avanzando. No es lo que se hubiera querido, no es lo que hace cuadrar las promesas, pero es una manera de avanzar.

Estoy muy contento de tener expertos que nos puedan ayudar a pensar, no en qué hay que corregir, sino dónde podemos

La presión sobre nuestras cuentas va a continuar y, sobre todo, por demandas por PGU, por mejoras en ámbitos sociales, y por muchas cosas en las que estamos al debe, así que algo de recaudación necesitamos.

Puedo dejarles una idea. Es insólito que uno de repente va a comer con la familia, con niños, y le preguntan si le dan boleta o factura, cuando es obvio que no es una reunión de trabajo. Tenemos que caminar hacia el fortalecimiento de la fiscalización”.

Juan Alberto Pizarro Presidente de la Comisión Tributaria del Colegio de Contadores de Chile

“El país requiere una recuperación sostenible en el tiempo para financiar las necesidades sociales”

“Como Colegio de Contadores hemos tenido un rol bastante

activo en proponer distintas medidas pro-inversión, pro crecimiento, en favor de las PYMES, en simplificar el sistema tributario. Y tuvimos un rol activo en la discusión tributaria, los diálogos sociales.

Creo que, en el corto plazo, hay que tomar la decisión de establecer un sistema tributario con una mirada de largo plazo y que dé confianza al país para enfrentar los enormes desafíos que tenemos en materia social y de desarrollo.

El 8 de marzo, y luego de 8 meses de discusión en la Cámara de Diputados, se rechazó la idea de legislar el proyecto de reforma tributaria, un proceso que comenzó en abril del 2022, con los denominados diálogos sociales.

Si bien la reforma tributaria ha sido rechazada en esta etapa, la pregunta que hoy nos convoca: reforma tributaria: recaudación versus crecimiento, sigue plenamente vigente. El país requiere una recuperación sostenible en el tiempo para financiar las necesidades sociales. Esto se logra con un sistema tributario progresivo, pero que también entregue competitividad al país, bajo un sistema tributario simple, con certeza jurídica y con una adecuada combinación de tasas a nivel de los impuestos.

La recaudación tributaria no sólo depende del diseño que se haga de los aumentos de carga impositiva, sino que también de la capacidad de implementar en forma eficiente una reforma de esta envergadura. En esta materia, amplios consensos generan confianza en los frutos del sistema tributario, siendo necesario, por tanto, un real pacto fiscal que dé estabilidad al sistema, con una mirada de largo plazo que permita generar certezas en los inversionistas y en los contribuyentes.

Los componentes de dicha recaudación vienen de distintas vías. Aumentos de bases y tasas, donde se debe buscar la mayor neutralidad posible respecto a la actividad económica. No son inocuas respecto al crecimiento de la inversión, pero sí podemos tratar de optimizar una reforma tributaria en tal sentido.

Pero, también necesitamos atacar la evasión y la elusión, que debilitan tanto la obtención de recursos que financian el presupuesto fiscal como la confianza en el sistema.

Una tercera vía de recaudación es optimizar las exenciones tributarias, también denominado gasto tributario.

Una cuarta vía, y quizás la más importante, es el crecimiento económico, responsable del 80% de la recaudación fiscal de los últimos 30 años, y factor que explica el 90% de la capacidad de Chile de reducir la pobreza, como pocos países en el mundo. Pero el país llegó a una posición en que el crecimiento no fue capaz de ir disminuyendo la desigualdad, y ahí se hace necesaria una combinación de mayor progresividad del sistema tributario, junto con seguir manteniendo el crecimiento económico.

La pregunta que hoy nos convoca nos invita también a mirar el fin con que se recauda. Una recaudación eficiente también implica un uso eficiente de los recursos. Los países que han avanzado decididamente hacia el desarrollo, si bien han aumentado considerablemente su carga fiscal, también han mejorado en la misma medida la calidad de sus políticas públicas. La mirada de largo plazo, que subyace a un verdadero pacto fiscal, nos invita también a pensar en los principios de nuestro sistema tributario, de modo que se recaude, pero, también, permita al país crecer y desarrollarse.

Junto con la equidad y progresividad del sistema tributario, también debemos pensar en cómo diseñar un sistema competitivo en esta materia. Un pequeño país de Europa del Este nos da una gran lección. Estonia, el país con el sistema tributario más competitivo del mundo, con la mejor educación del mundo occidental, el país más digital del mundo. Un sistema tributario simple, de base amplia, con tasas competitivas, con impuestos al flujo y no al stock, fue la receta para destronar en su nivel de ingreso per cápita a



“Si bien la reforma tributaria ha sido rechazada en esta etapa, la pregunta que hoy nos convoca: reforma tributaria: recaudación versus crecimiento, sigue plenamente vigente”, **Juan Alberto Pizarro, presidente de la Comisión Tributaria del Colegio de Contadores de Chile.**

países como España, Portugal, Grecia, y dejar bastante atrás a Chile. Estonia se acercó al promedio de ingreso per cápita de la OCDE en muy poco tiempo.

Ahora, ¿recaudación y competitividad fiscal son posibles? Absolutamente sí. Estonia, país que, por nueve años consecutivos, es el más competitivo del mundo en materia fiscal, también recauda en niveles del promedio OCDE, es decir, 30% del PIB,

Chile tiene en torno al 20% del PIB, más lo que es seguridad social. Un fin que Chile anhela lograr en la medida que avanza hacia el desarrollo. La necesidad de un real pacto fiscal sigue latente, es necesaria mayor recaudación fiscal para las crecientes necesidades sociales, pero también está el enorme desafío de retomar la senda del crecimiento.

En los próximos meses, el país deberá buscar acuerdos para lograr, en el más breve plazo, un sistema tributario justo y, a la vez, competitivo, que logre dar respuesta a los enormes desafíos de desarrollo social, junto con un desafío importante que viene, que es la discusión de la nueva Constitución”.

Gabriela Clivio
Docente FEN

“Propongamos una reforma que no introduzca incertidumbre, que no afecte la inversión y que permita volver al crecimiento”

“El crecimiento económico, que en muchos casos es alabado y en otros casos es criticado, no debe ser visto como un fin en sí mismo. Es lo que nos ha permitido una reducción de la

pobreza. Si vemos el porcentaje de población en Chile que estaba debajo de la línea en la pobreza a mediados de los '80, era el 45% de la población. Cuando vemos lo que sucede en Argentina, donde hay un porcentaje de pobreza de 50%, decimos 'qué espanto'. Bueno, en los '80, había un 45% de la población en Chile que estaba en esa situación.

Antes de la pandemia, la cifra de pobreza se ubicaba entre 8 y 9%, de acuerdo con diferentes mediciones. Además de permitir la reducción de la pobreza y básicamente la desaparición de la pobreza extrema, se produjo un aumento muy importante en la clase media. Alrededor del 65% de los chilenos son de clase media, frente al 24% de los años '90, según los criterios de ingresos del Banco Mundial.

El país tiene el ingreso per cápita más alto de la región y ha sido alabado recurrentemente por la disciplina fiscal. Si vemos los gráficos del crecimiento económico de Chile anualmente desde el año 2000 y el promedio de crecimiento de cada una de las presidencias, notamos que, evidentemente, en el último período presidencial, este promedio está muy distorsionado por la caída del producto como consecuencia de las cuarentenas y lo que sucedió con el Covid y, después, está el crecimiento muy importante que, entre otras cosas, es consecuencia del rebote con la baja tasa de comparación del año anterior.

Desde el año 2000 veníamos con tasas de crecimiento de 5%, 3,3%; un 5,3% en la primera presidencia de Piñera y, en la segunda presidencia de Bachelet, el crecimiento económico bajó a 1,7%. Y parte de las causas que explican esta caída tan profunda es la introducción de una serie de reformas que generaron mucha incertidumbre. En economía, la

incertidumbre hace que las decisiones de inversión se retrasen y se afecte el crecimiento, no solamente de corto plazo, sino de mediano y de largo plazo.

En el año 2014, la economía comenzó a desacelerarse como consecuencia de una serie de reformas que, entre otras cosas, incluía una reforma tributaria que buscaba recaudar cerca del 3% del PIB y que terminó recaudando entre 1 y 1,5%.

La primera luz de alerta que se nos tiene que encender a todos es que, si en ese momento, en que la economía tenía un dinamismo mucho mayor, se pretendía recaudar un 3 y se terminó recaudando entre 1 y 1,5%, no proponíamos una reforma que busca recaudar un 4,1% y después un 3,6%; proponíamos una reforma que no introduzca grados de incertidumbre muy altos, que no afecte la inversión, que nos permita volver al crecimiento. Porque es cierto que la desigualdad es persistente en Chile, pero lo que pasa es que, por lo general, se mira un solo indicador, que es el índice de Gini. Si miramos otros indicadores, como es el estudio a través de las cohortes o de las diferentes generaciones, sí vemos que la desigualdad, si bien persiste, ha ido decreciendo.

Tenemos que encontrar las buenas medidas que reflejen lo que está sucediendo en una población donde el envejecimiento es muy importante, que hace que los sectores de mayor edad no experimenten la mejora que sí se ve en los estudios generacionales.

Entre los años 2010 y 2013, el crecimiento fue un 5,3% anual. En parte, también es cierto que esto fue impulsado por la



reconstrucción después del terremoto del año 2010.

Entre los años 2014 y 2017, la economía creció apenas un 1,7%, y lo que sí sucedió es que el estancamiento del crecimiento llevó a un deterioro de las expectativas.

Se produjeron una serie de fracasos políticos, y podría decirse que lo que sucedió con esta reforma tributaria en el Congreso también fue un fracaso político. Lamentablemente, se logró instalar la idea de que las reformas graduales y consensuadas son un fracaso, cuando no hay nada de menos fracaso que un diálogo y una reforma consensuada.

Desde mi punto de vista, la reforma tributaria que se planteaba se basaba en un diagnóstico errado como punto de partida. ¿Por qué? Porque cuando se empezó a hablar de la reforma tributaria, se planteó que en Chile se recaudaba poco y había que cerrar una brecha de recaudación que existía entre el país y los demás países de la OCDE, en términos de recaudación sobre PIB.

Y así como el crecimiento económico no tiene que ser un fin en sí mismo, la recaudación tampoco tiene que serlo, sino una herramienta para lograr ciertos objetivos. Entre ellos, una mayor cohesión social. Entonces, se partió explicando la

reforma tributaria como un aumento de la recaudación para cerrar una brecha que existía con la OCDE, cuando eso no debiera haber sido el punto de partida.

Como segundo tema, el porcentaje de recaudación sobre el producto estaba mal medido, porque en la gran mayoría de los demás países de la OCDE, la recaudación incluye un componente que el Gobierno recauda para después pagar o transferir como pensiones.

En Chile esto no es así: la gran mayoría de las pensiones se pagan con los ahorros de las cuentas de capitalización individual, entre las cuales ahora hay cuatro millones de personas que no tienen ahorros como consecuencia de los retiros.

Por lo tanto, no se estaban comparando peras con peras y manzanas con manzanas. Si no hacemos este ajuste con las cifras de recaudación de Chile versus las de la OCDE, parece que hay una diferencia de 14% del PIB. Pero si neteamos este efecto de lo que los diferentes gobiernos recaudan para después traspasar como pagos de transferencias o de pagos de pensiones, la diferencia es de 5%.

Y si, además, pensamos que la recaudación está ligada a un nivel de ingreso y miramos cuánto se recaudaba como porcentaje del PIB en esos países cuando tenían un ingreso

“Hay un gran tema que esta reforma había dejado de lado, y es el nivel de informalidad de la economía. En Chile, el sector informal es casi el doble de los demás países de la OCDE”, **Gabriela Clivio, docente FEN.**

similar al de Chile, la diferencia es de 3%.

Hay otros ajustes que hacen otros economistas, pero la realidad es que la recaudación está bastante alineada con un nivel de ingreso, por lo que ya tendríamos una brecha de 3% que hay que cerrar, por lo cual, no entendíamos mucho por qué se planteaba una reforma que pretendía recaudar un 4,1% para cerrar esa brecha.

Si tuviéramos que hacer una crítica, la reforma rechazada afectaba el ahorro y, con ello, a la inversión; de alguna forma, comprometía el crecimiento futuro. Eso no quiere decir que no haya que hacer una reforma, pero hay que hacer una que le dé importancia a estos 2 factores que parecen contraponerse. Desde hace un tiempo, la discusión dejó de estar en cómo fomentar el crecimiento de la economía; ni hablar de que tenemos la productividad estancada hace más de una década. Pero ahora pareciera ser que, en la última década, la discusión económica se ha centrado en torno a redistribuir, cuando en realidad hay que pensar en cómo volver a crecer. Y la incertidumbre le hace mal al crecimiento.

¿Qué hay que revisar en la discusión que viene para adelante? Primero, hay muchas exenciones que revisar. A diferencia de otros países, un 75% de personas no pagan impuesto a la

renta y, en los primeros tramos de impuesto a la renta, las tasas son muy bajas.

Tampoco se mencionaba nada en esta reforma de cómo eficientar el gasto público: solo un 3% de los programas tienen buena evaluación. El hecho de que un 75% de las personas no pague impuesto a la renta hace que el accountability de los programas, o el exigir que tengan buena calidad y cumplan con los objetivos, no se tiene mucho en cuenta, porque hay un 75% de personas que recibe, pero no paga. Eso no quiere decir que la calidad de los programas públicos no tenga que mejorar.

La reforma creaba varios impuestos, aumentaba otros y reducía básicamente uno, que era el impuesto a las empresas, de 27 a 25%, bajo ciertas condiciones, e introducía un impuesto a la ganancia de capital, que viene a romper la equivalencia horizontal. Además de que no era un impuesto neutral, no había un estudio que dijera por qué era un 22%. Por ejemplo, en Uruguay, cuando se introdujo este impuesto, se habló de un 10%.

Lo que a mí me parecía más problemático es que había una serie de gastos comprometidos y, si la recaudación no daba, no subía o no aumentaba de acuerdo a lo que se esperaba,

podíamos tener un problema de endeudamiento y de deterioro en las cuentas fiscales.

Quizás lo más importante es que, además, se introducía un impuesto que la evidencia internacional muestra que no ha sido un buen instrumento recaudador: el impuesto al patrimonio, el que, de acuerdo a las cifras que se publicaron, se esperaba que recaudara un 1,2% del PIB hacia el año 2026. La realidad es que la mayoría de los países donde este impuesto se planteó y comenzó a utilizarse, dieron marcha atrás, porque no recauda lo que se espera. En promedio, recauda entre un 0,2 y un 0,3% del PIB.

Por otra parte, cuando veíamos las cifras, había un gran supuesto: que casi la mitad de los recursos iban a venir del combate a la evasión, y ahí hay 2 números completamente distintos. ¿Es el 4% que dice la CEPAL, o es el 7% del cual partía esta reforma como diagnóstico?

Asimismo, hay un gran tema que esta reforma había dejado de lado, y es el nivel de informalidad de la economía. En Chile, el sector informal es casi el doble de los demás países de la OCDE.

Esta reforma se planteaba en un minuto en que la economía en Chile estaba empezando a mostrar ciertos brotes, como fue el último IMACEC, pero una golondrina no hace verano. Siempre va a haber voces que van a decir que este no es un buen momento para implementar una reforma tributaria, pero estamos claros que hay que hacerla para hacer frente a ciertos gastos que se han comprometido.

Me parece que hay que poner atención a la racionalización del gasto fiscal. No alcanzar la recaudación buscada puede traer problemas de endeudamiento y de deterioro de las cuentas

fiscales, que es un gran tema para tener siempre presente en la ecuación.

Por otra parte, se espera que el combate a la evasión y la elusión aporten un porcentaje muy importante en la recaudación. Sin embargo, las cifras que se mencionan de evasión y de elusión son prácticamente el doble de las que publica la CEPAL, por lo que hay que prestar atención a esta divergencia.

Y a esto se suman ciertos impuestos invisibles, que no están mencionados en esta reforma en particular. Cuando se presentó la reforma, se dijo que iba a afectar solamente a un 3% de la población. Sin embargo, como estaba planteada, iba a afectar a las Pymes. Por lo tanto, era poco probable que afectara solamente al 3% de la población.

Sí considero que tenemos que avanzar en tener una reforma tributaria, pero una reforma tributaria que plantee, como decía el decano, recaudar un 1,5 o un 2% del PIB, algo que sea realizable y que nos permita cumplir con un programa que implica mejoras en el gasto social, avanzar en la cohesión social, pero que no se deterioren las cuentas fiscales.

Gonzalo Polanco **Director del Centro de Estudios Tributarios de la Universidad de Chile**

“El desafío es cómo lograr un sistema tributario que tenga algo de permanencia y estabilidad”

“La pregunta que nos convoca es recaudación versus crecimiento, y parece bastante obvio que uno quisiera decir: por qué no recaudación y crecimiento, pero esa es una solución teóricamente ideal, pero difícil de implementar en la práctica, porque, como se ha dicho aquí, los impuestos no



Juan Alberto Pizarro, presidente de la Comisión Tributaria del Colegio de Contadores de Chile; Gabriela Clivio, académica FEN, y Gonzalo Polanco, director del Centro de Estudios Tributarios de la Universidad de Chile.

son neutros, generan externalidades e ineficiencias.

Si analizáramos desde el punto de vista teórico los dos extremos, no podemos tampoco tener un mundo sin impuestos. Porque uno podría decir: 'si generan ineficiencia, no tengamos impuestos', pero ninguna sociedad ha logrado vivir sin impuestos, desde muy antiguo, porque existen bienes públicos que hay que proveer y algunos son demasiado importantes como para prescindir de ellos.

Por otra parte, uno podría decir: 'si necesitamos estos impuestos, aumentemos sin ningún problema', pero existe bastante evidencia contundente, y algunos casos históricos, de efectos perniciosos que se han provocado cuando se aumenta la carga tributaria, especialmente en un contexto globalizado en que los países tienen distintas cargas. Chile no puede pretender que va a aumentar su carga sin mirar lo que está sucediendo en el exterior.

Lo que se busca es el deseado equilibrio, pero es bastante difícil. La solución de llegar a una carga tributaria equilibrada es compleja porque, en una sociedad democrática, esta carga la deciden poderes colegisladores, parlamentarios más

poder ejecutivo, y ambos son electos. No estoy haciendo una crítica, me parece muy bien que sea así en una sociedad democrática, pero esto le da ciertas particularidades al proceso legislativo, porque quienes toman las decisiones son electos y, en consecuencia, dependen de los electores. Estos son muy diversos, existen algunos que quisieran poner muchos impuestos y otros muy pocos, y vivimos en un país donde la conciencia respecto del efecto de los impuestos es muy baja.

Recordemos que, hace años, antes de que en la boleta se empezara a diferenciar el valor neto del IVA, muchas personas decían que no pagaban IVA porque no se reflejaba en la boleta. A esto se añade que, como se ha dicho, existe un porcentaje amplísimo de personas que están exentas del pago a la renta. Entonces, si a mí el fenómeno tributario no me afecta de manera directa, mi tendencia va a ser querer menos impuestos, porque la carga la va a pagar otro. Eso genera bastante complejidad desde el punto de vista del proceso de toma de decisiones. Y, además, añadamos un tercer elemento, y es que la opinión pública cambia de parecer. En las encuestas de distintos períodos se ve que la misma opinión pública tiene prioridades y una sensibilidad frente al tema totalmente distinta.



Los panelistas coincidieron en la necesidad de una reforma tributaria y analizaron los componentes que debiera considerar.

El desafío es cómo lograr un sistema tributario que tenga algo de permanencia y estabilidad, porque no resulta razonable lo que hemos tenido en Chile de modificaciones estructurales cada cierto tiempo.

Hay que mirar tanto el frente interno como el externo. En el frente interno, debido a los problemas que he citado, los especialistas y la academia tienen un rol que jugar. ¿Es esto solamente teoría? No, tenemos el ejemplo de la Comisión Mirrlees del Reino Unido del año 2011, que definió algunos elementos fundamentales que debería tener el sistema tributario del Reino Unido y que finalmente se implementaron como política pública.

España hizo lo mismo el año 2022. En ese sentido, nuestro informe sobre exenciones y regímenes especiales del año 2021 fue un buen esfuerzo, pero fue muy acotado, porque se refirió exclusivamente a ese aspecto. ¿Por qué no tener una Comisión que trate de manera integral el sistema tributario? Eso no va a impedir que haya diferencias, pero sí puede disminuir la discusión política y acotarla a ciertos aspectos específicos.

Sería ideal contar con la mayor evidencia posible para responder si el aumento de la carga tributaria afecta al

crecimiento y en cuánto. No es una respuesta que pueda dar yo, porque no tengo las competencias, pero mi opinión personal es que depende de cuánto aumentemos la carga, pero también cómo y en qué se gasta. Es evidente que, en un país que tiene problemas serios de productividad, el gastar de manera eficiente recursos en educación podría permitirnos aumentar la productividad en el largo plazo.

Quiero citar a un economista que dice que la equidad y el desempeño económico no son variables contradictorias, sino que complementarias, porque resulta bastante evidente que una distribución desigual en el ingreso en la economía tiene efectos negativos, genera inestabilidad política, estancamiento en el capital humano, todo lo cual termina perjudicando el crecimiento, de modo tal que algo vamos a tener que hacer para satisfacer demandas sociales, pero buscando el adecuado equilibrio y con buena evidencia.

Desde el 2012 hasta el 2022, hemos tenido varias reformas tributarias con cambios estructurales de nuestro sistema, lo que no resulta razonable.

Desde el punto de vista externo, Chile no está aislado, compite con otras economías, y el sistema tributario en su conjunto,

“La idea es incorporar crecientemente a más personas que presenten su declaración de impuestos, lo que no quiere decir que tengan que pagar impuestos”, Gonzalo Polanco, director del Centro de Estudios Tributarios de la Universidad de Chile.

no solamente la tasa de impuesto es uno de los elementos importantes que toman los inversionistas al momento de decidir dónde invertir.

Por ejemplo, aumentar el impuesto corporativo, como se ha propuesto, en mi opinión no era buena idea, considerando que la tasa promedio de la OCDE de este impuesto, que nosotros llamamos de primera categoría, ronda el 23 o 24%, y nosotros ya estábamos en 25% para las pequeñas empresas y en 27% para las grandes empresas.

Es importante considerar realidades de otros países que son competidores directos en nuestra área, por ejemplo, en el royalty de la minería. Con el primer proyecto de ley, que se está discutiendo en el Senado, Chile termina con una carga tributaria para la actividad minera superior a la de competidores directos como Perú y Australia. En consecuencia, nos estamos quedando fuera de competencia y esto es un elemento que, nos guste o no, tenemos que considerar. No podemos subir la carga tributaria sin considerar lo que está pasando en otras latitudes.

Si me preguntan cuáles serían algunas prioridades para buscar mayor recaudación, serían el combate a la evasión y elusión, reducir exenciones y tratos preferentes, y aumentar la base imponible de varios impuestos, especialmente del global complementario.

En cuanto a evasión, hay que evaluar cómo se gasta eso, pero también cómo se recauda. En Chile se mide la evasión solamente en el IVA, no hay estimaciones oficiales de evasión

en renta, y por eso se generan algunas diferencias que son bastante relevantes.

Sobre el IVA, nuestra tasa de evasión no se ha podido mover mucho en los últimos años. En cuanto a renta, hemos confiado en las estimaciones que hacen académicos que a mí me generan todo el respeto, pero no son investigaciones oficiales, y eso nos impide conocer el fenómeno, no sabemos cómo se está evadiendo.

En cuanto a la exención y trato preferente, también hay que evaluar. Las exenciones deberían tener un objetivo claro y evaluar con cierta periodicidad si esta herramienta logró el objetivo que se buscaba comparando con otras alternativas. Sin embargo, tenemos exenciones y tratos preferentes cuyo objetivo quedó desactualizado hace mucho tiempo y no se condice con la realidad actual. Por ejemplo, la renta presunta, cuyo origen está en la primera ley de renta del año 1925, con un contexto del país bastante distinto.

No digo que sea una transición que se debe hacer de la noche a la mañana, pero sí deberíamos tomar pasos decididos en torno a esto, y tenemos exenciones cuyo objetivo podría estar vigente, pero que nunca ha sido sometido a una evaluación. ¿Un ejemplo? El año 2012 se introdujo el artículo 55 ter, el crédito por gastos en educación, que tiene como incentivo implícito que los apoderados envíen a sus hijos al colegio, porque el crédito se otorga en la medida que cumpla cierto porcentaje de asistencia. No obstante, vemos que una de las grandes preocupaciones es que está aumentando la deserción escolar, por lo que parece que esta herramienta no

“¿Cuáles eran las mayores recaudaciones esperadas en el proyecto de ley? Aquellas provenientes de las medidas contra la evasión y elusión, con una agenda bastante importante de modificaciones al Código Tributario”, dice Gonzalo Polanco.

está cumpliendo su objetivo. ¿Qué es lo que hay que hacer? Estudiar la herramienta. Han pasado 10 años desde que se implementó y yo nunca he visto una evaluación respecto a este instrumento.

Asimismo, la ampliación de la base imponible. Hay que considerar que el año 2005, el 84% de los contribuyentes no pagaba global complementario, el 2020 era el 75%. Hay muchas personas que no presentan su declaración, por lo que existe un desconocimiento acerca de las características de este contribuyente. No sabemos si está evadiendo o no y su fiscalización es muy difícil.

La idea es incorporar crecientemente a más personas que presenten su declaración de impuestos, lo que no quiere decir que tengan que pagar impuestos. Significa que lo estoy ingresando al sistema, lo puedo conocer, saber sus características, fiscalizar para ver si efectivamente tiene los ingresos que declara y, eventualmente, puedo hacer mejores políticas sociales a través de un impuesto negativo.

Finalmente, ¿cuáles eran las mayores recaudaciones esperadas en el proyecto de ley? Aquellas provenientes de las medidas contra la evasión y elusión, con una agenda bastante importante de modificaciones al Código Tributario. Personalmente, soy partidario, y el proyecto lo consideraba así, de que la declaratoria de abuso o simulación fuese hecha de manera administrativa por el Servicio de Impuestos Internos, como ocurre en otros países, pero creo que se deberían trabajar varios aspectos. Por ejemplo, los plazos de prescripción tenían una fórmula que, al menos a mí, no me daba mucha certeza.

Así también, se incorporaron varios elementos de tasación

que, a mi juicio, no eran muy aplicables para las Pymes, porque ciertamente no encargan estudios cuando hacen compras, para determinar si el precio que pagaron era acorde al mercado.

También modificar sanciones penales, por ejemplo, para el comercio informal, pero esas sanciones se tienen que aplicar. Si no, quedan en el Código Tributario.

Uno de los grandes ausentes era el fortalecimiento de Aduanas, porque resulta bastante evidente que no vamos a combatir la informalidad que se puede ver en las calles solamente persiguiendo a cada uno de los vendedores. Esta mercadería ingresa por alguna vía al país y hay que fortalecer la fiscalización.

Tengo el convencimiento de que la dificultad para crecer de las Pymes va más allá del sistema tributario. Tenemos un mercado tremendamente concentrado; en consecuencia, no creo que este problema se vaya a solucionar en el sistema tributario, pero sí se pueden tomar algunas medidas. Por ejemplo, seguir profundizando la simplificación, lo cual no quiere decir, en mi opinión, tratar de prescindir del contador auditor, quien es una colaboración y, en la práctica, nunca se ha podido prescindir de él.

Además, establecer los incentivos pertinentes para que efectivamente puedan ir creciendo. Ahora es todo o nada: tienes ingresos bajo en las 75000 UF, eres Pyme, con todos los beneficios. Los ingresos suben un peso más y pasas a ser gran empresa. ¿Eso es razonable? ¿No deberíamos establecer una escala de crecimiento y acompañar a la empresa para establecer los incentivos para que crezca?”. **M**