

Senador Ricardo Lagos Weber

02-09-2020

Un nuevo pacto fiscal. Asumiendo con seriedad el desafío.

Chile enfrenta enormes desafíos. Subsisten grandes carencias sociales enmarcadas en una sociedad altamente desigual y discriminatoria; el país presenta una huella ecológica insostenible, también lleva más de una década de lento crecimiento. Todo lo anterior ha generado un profundo descontento social, cada día más manifiesto, que clama por un nuevo contrato social. Este reclamo redundará en una nueva constitución que deberá fortalecer los derechos económicos, sociales y culturales de los ciudadanos, incrementando la presión sobre el quehacer del Estado.

La pandemia del COVID ha dejado aún más de manifiesto las grandes precariedades del Estado chileno que ya eran objeto de reclamos por parte de la población. El país ha podido endeudarse para atender parcialmente dichas necesidades, pero es claro que esto no puede seguir por mucho tiempo. La crisis económica derivada de la crisis sanitaria implicará una fuerte caída de los ingresos fiscales lo que, junto al nuevo gasto que ha implicado esta pandemia, nos llevará a déficits fiscales de una enorme magnitud, que abultarán nuestra deuda pública y comprometerán importantes sumas en su servicio futuro. Además, de los problemas sociales que habían sido nítidamente visibilizados durante la crisis social de Octubre último, que esperan ser resueltos.

No es posible seguir aumentando el gasto fiscal sin atender cómo se disminuirá el déficit y se pagará la deuda que se está creando; se necesita un plan claro de contención de gastos y de mayores ingresos. **La propuesta de un impuesto por una vez al patrimonio de los más ricos es adecuada, pero debemos advertir que la experiencia comparada muestra que su recaudación puede resultar dificultosa, inferior a las expectativas y muy insuficiente frente al desbalance fiscal que enfrentaremos, además de tener efectos colaterales indeseados.** Con todo, reconocemos que este impuesto establece un criterio que se debe sostener: la mayor recaudación tributaria debe provenir de los grupos de más altos ingresos.

Por ello invitamos a asumir de manera responsable y urgente la conversación de cómo incrementaremos de manera permanente los recursos con que cuenta nuestro Estado. Ello, a nuestro juicio, debe buscar ser coherente con la multiplicidad de desafíos que enfrenta el país. La reforma tributaria debe, simultáneamente, proveer recursos para garantizar los derechos de las personas e impulsar la reactivación económica, logrando que esta sea más sostenible en términos económicos, sociales y ambientales. Sin duda, un desafío complejo que requerirá de un gran trabajo técnico y un amplio apoyo político y ciudadano.

Para asumir este complejo y crucial desafío, proponemos que los Poderes Ejecutivo y Legislativo convoquen a un grupo de expertos que estudie alternativas

y convenga una reforma estructural de nuestro sistema tributario. Específicamente, debería proponer un plan que permita un avance gradual pero efectivo para elevar la carga tributaria en el equivalente, al menos, a cinco puntos del PIB. Si bien la gradualidad es deseable para permitir la reactivación post pandemia, la trayectoria previsible de endeudamiento a corto y mediano plazo aconsejan que la totalidad de la nueva recaudación debiera alcanzarse en un plazo que no exceda de 6 años; esto teniendo como horizonte que la recaudación fiscal en Chile alcance a no menos de 26 puntos del PIB, aún por debajo, del actual promedio de la OCDE .

Una reforma estructural del sistema tributario debe ser realizada mirando el largo plazo, para lo cual se requiere un alto nivel de consenso y aceptación, y un estudio y evaluación previa, completo y acucioso. Todo ello en base a un **debate amplio sobre el tipo de sociedad y desarrollo sustentable que buscamos para el país**. Nos parece indispensable que previo a un proyecto de reforma estructural **debieran existir estudios variados, consensuados y sólidos técnicamente; como también que la comisión encargada de trabajar un proyecto** lo haga en forma pública y transparente. Así, la Comisión convocada por los poderes Legislativos y Ejecutivo podría arribar a un anteproyecto de ley, con un sólido apoyo transversal.

Una reforma estructural del sistema tributario debe abordar un análisis integral de todas aquellas materias relevantes y pendientes de definición. En particular **debemos encaminarnos hacia un sistema tributario mucho más progresivo que el actual, que descansa en una muy superior proporción en los ingresos de las personas, y en particular en los estratos de ingresos superiores, como es característico de los países más desarrollados. Para que sea efectivo, los impuestos a la renta deberán ser de amplia base, para lo que es fundamental, disminuir la evasión y elusión, así como revisar las exenciones tributarias**. Por ello es que, en nuestra opinión, debemos incorporar en el estudio, entre otros, los siguientes aspectos:

1.- Avanzar hacia una recaudación tributaria más justa: mientras más gana, más paga.

- i) Fortalecer las capacidades y facultades del servicio de impuestos internos para reducir la evasión y elusión que actualmente se estima en 7,7% del PIB. Especial atención debe prestarse a la reducción en la evasión y elusión del impuesto a la renta de las personas. Cabe destacar que en 2018 se recaudó en Chile por este concepto sólo un 1,4% del PIB, mientras el promedio para la OCDE fue de 8,3 puntos del producto (nivel que ya alcanzaba en este grupo de países hacia inicios de los setenta, cuando el producto medio por habitante era significativamente inferior al del Chile actual)

- ii) Con el mismo objetivo de incrementar la recaudación del impuesto a la renta, debieran revisarse las franquicias y enfoque general de los impuestos sobre las ganancias de capital, así como el tratamiento tributario de las herencias y el régimen de renta presunta. En este contexto puede discutirse la eventual conveniencia de impuestos que graven el patrimonio.
- iii) Modificaciones al IVA, ampliando la base de actividades afectas (por ejemplo, asesorías profesionales y servicios) y eventualmente disminuyendo la tasa o devolviendo IVA (IVA negativo) a los grupos de menores recursos; con el consecuente impacto progresivo sobre la recaudación.
- iv) Ampliar la base de personas que paguen el impuesto a la renta.
- v) Eventualmente desintegrar el sistema de impuesto a la renta

2.- Impuestos que fortalezcan la sostenibilidad ambiental.

- i) Aumentar las regalías por la explotación de recursos naturales que generen rentas ricardianas.
- ii) Alinear los “impuestos verdes” al estándar OCDE. Aumentar el impuesto al diésel, hasta igualarlo al impuesto a las gasolinas. Incrementar la cobertura del impuesto al CO₂ (abarca aproximadamente el 40% de las emisiones) y subirlo de US\$5 a U\$ 30 la tonelada, lo que genera una recaudación de US\$ 1.000 millones.

3.- Impuestos que fortalezcan la salud de las personas.

- i) Seguir incrementando y modificar la base de los impuestos saludables (tabaco, alcohol, bebidas azucaradas, por ejemplo) que protegen la salud de las personas y alivianan la carga pública en programas de salud. Dichos impuestos debieran ser impuestos específicos que graven, por ejemplo, la cantidad de tabaco, la graduación alcohólica y la cantidad de azúcares añadidos.
- ii) Considerar otros impuestos “correctivos”, por ejemplo, a la comida no saludable (se pueden gravar con impuestos específicos la cantidad de sodio y grasas saturadas en alimentos que ya indican dosis no saludables de dichos nutrientes), a productos desechables, y a la primera venta de automóviles en base a una fórmula sobre la emisión de NO. En el caso de que se apruebe la comercialización de cigarrillos electrónicos o de productos de tabaco calentado (PTC), debieran ser gravados de manera similar a los productos de tabaco convencional.

4.- Fortalecer la innovación productiva.

- i) Avanzar hacia un mejor tratamiento de gastos en capital humano y en investigación y desarrollo. Respecto del esfuerzo de innovación proponemos un impuesto tipo Romer; esto es uno que puede ser recuperado por empresas que inviertan en innovación; de no hacerlo queda disponible para que otras empresas lo hagan con esos recursos.

5.- Avanzar hacia una mayor equidad territorial.

- ii) Chile presenta una gran deficiencia en el nivel de financiamiento de sus gobiernos sub-nacionales (regionales y municipales). Proponemos que una fracción de los nuevos tributos (regalías a recursos naturales, impuestos verdes y para la innovación queden en la localidad y/o región donde se localiza la actividad productiva que los paga.

6.- Asegurar eficiencia y efectividad en el gasto público.

Proponemos también, como necesario complemento de las medidas destinadas a incrementar la recaudación fiscal, y para maximizar la rentabilidad social de dicha recaudación fiscal, la conformación de un Comité Transversal de Expertos, o aumentar el ámbito de acción del Consejo Fiscal Autónomo, que emita informes anuales sobre el gasto público, y recomendaciones para la mejoría constante de su eficiencia (costo vs resultados) y eficacia, basándose para ello en programas de monitoreo de dicho gasto público, de su impacto social efectivo y su eficiencia.