

# FJG

FUNDACIÓN JAIME GUZMÁN

# ¿PACTO FISCAL O PROGRAMA DE GOBIERNO?

N° 380

27 DE SEPTIEMBRE 2023

Ideas & Propuestas

## Resumen ejecutivo

**E**n la Cuenta Pública de este año, el Presidente Gabriel Boric anunció la decisión de no insistir en el proyecto de ley de Reforma Tributaria rechazado en marzo, pero a la vez, impulsar un nuevo “Pacto Fiscal para el Desarrollo”, en búsqueda de aumentar la recaudación de fondos para entregar soluciones a ciertas necesidades de los chilenos, entre ellos: pensiones, salud, seguridad y protección social.

La propuesta contempla un conjunto de medidas que se estructuran en seis componentes, destacando los enfocados en fortalecer la transparencia, eficiencia y calidad del servicio en el Estado; el impulso al crecimiento y el fortalecimiento de la administración tributaria y reforma del impuesto a la renta.

En esta edición de Ideas y Propuestas, se analizarán las medidas planteadas por el Ejecutivo y las que todavía siguen pendientes.



Foto: gob.cl

## I. Introducción: Hacia la apertura histórica

Luego del rechazo de la reforma tributaria del Gobierno del Presidente Boric el pasado 8 de marzo de 2023, en su primer trámite constitucional en la Cámara de Diputados, el Gobierno se vio enfrentado a una situación compleja, dado que, tal como se establece en el artículo 68 de la Constitución Política de la República vigente, una vez rechazada la idea de legislar de un proyecto, no se podrá presentar dentro de un año un proyecto que comparta la misma idea matriz.

A lo anterior, se establece como excepción el caso en que el Presidente de la República decida insistir —en este caso— en el Senado, para lo que requerirá de 2/3 de sus miembros para luego volver a la Cámara de origen y reactivar su tramitación.

No obstante, a pesar de múltiples anuncios del Gobierno, en específico en la cuenta pública del 1 de junio de este año, el Presidente Boric anunció que a fines del mes de julio haría uso de la herramienta que plantea la Constitución, es decir, insistiría en el Senado para retomar la tramitación legislativa de la reforma tributaria.

A pesar de ese anuncio, el martes 1 de agosto a través de una cadena nacional, el Presidente comunicó la decisión del Ejecutivo de no insistir ante el Senado con el Proyecto que fracasó en la Cámara de Diputados, pero también dio a conocer una propuesta de pacto fiscal dividida en principio en dos proyectos: uno relativo a las medidas de cumplimiento y fiscalización tributaria, y otro con modificaciones al impuesto a la renta.

Desde esa fecha, el Gobierno ha llevado a cabo una serie de reuniones, tanto con los representantes de los partidos políticos, como también con gremios y otros sectores que son actores en materia tributaria.

En el presente Ideas y Propuestas se analizarán algunas de las propuestas que ha esbozado el Gobierno, pero dejando constancia que hasta el momento solo son meros titulares y no se conoce mayores detalles respecto a su contenido en específico, ni tampoco de un eventual texto legislativo.



Foto: prensa.presidencia.cl

## II. Contenido del “Pacto Fiscal”

La propuesta de Pacto Fiscal contiene los siguientes seis componentes:

### 1. Principios para un sistema tributario moderno en Chile

Al igual que el proyecto fallido de reforma tributaria, el Gobierno incorporó en sus propuestas doce principios en la búsqueda de implementar un sistema moderno, justo y eficiente, que logre entregar garantías a las personas respecto al uso de sus impuestos, junto con dar certeza de que “los que tienen más pagarán más”, y que exista simplicidad y certeza en las reglas del juego en esta materia.

Los principios que contempla el Pacto Fiscal y que son resultado de los Diálogos por un Pacto Tributario son:

- Legalidad
- Justicia tributaria
- Suficiencia
- Eficiencia económica
- No afectación
- Reciprocidad
- Compromiso con el cumplimiento tributario
- Simplicidad
- Educación al contribuyente
- Asistencia al contribuyente
- Estabilidad y certeza
- Desarrollo tecnológico y adaptabilidad.

## **2. Necesidades y prioridades de gasto en favor de los habitantes del país**

El Gobierno establece tener prioridades y urgencias ciudadanas por financiar porque actualmente no se han logrado satisfacer. Ante eso, determinaron cuatro áreas de iniciativas en las que se centrarán los gastos a partir de la recaudación que esperan lograr con las medidas que componen el Pacto Fiscal.

Las prioridades por financiar son:

**1)** Pensiones para lo que se calcula se requieren recursos que corresponden a 1,2 % del PIB para:

- Incremento del valor de la PGU a \$250.000
- Aumento de la cobertura de la PGU
- Costo fiscal por el aumento del 6% de las cotizaciones a cargo de empleadores.

**2)** Protección social. Desde el Gobierno calculan que las medidas tendrían un costo de 0,3% del PIB. Entre ellas se destaca la reactivación del proyecto de ley de Sala Cuna.

**3)** Salud. Los cálculos para financiar medidas que incluyen la reducción de las listas de espera en los hospitales a la mediana de la OCDE; el fortalecimiento de la atención en consultorios; la construcción de 30 Centros Comunitarios de Salud Mental infanto-juvenil, adulto y adicciones; y la reducción de listas de espera para la infancia vulnerable; requieren de un financiamiento de 0,9% del PIB.

**4)** Prevención, seguridad pública y crimen organizado: 0,3% del PIB es lo que calcula el Ejecutivo para llevar adelante la implementación de medidas tales como la creación de un Sistema nacional de Protección de Víctimas y Testigos, la modernización de la carrera e institucionalidad de carabineros, inversión en equipamiento y tecnología para mejorar el control y seguridad en la frontera, entre otros.

### **3. Compromisos de reforma para fortalecer la transparencia, eficiencia y calidad de servicio en el Estado**

Durante el último tiempo, el uso eficiente y transparente de los recursos del Estado ha sido puesto en duda y tiene directa relación con la calidad del servicio que este entrega a través de sus distintas instituciones.

Para fortalecer el diagnóstico sobre el espacio real de eficiencia y potenciales ahorros que el Estado puede realizar, se le encargó un estudio al grupo de presupuestos de la OCDE, cuyo objetivo es determinar sobre bases objetivas el dividendo de eficiencia.

Asimismo, y producto de los diálogos en la materia que ha llevado adelante el Ejecutivo, identificaron 20 iniciativas para reforzar la eficiencia, calidad y transparencia del gasto público, que las distribuyen en cuatro áreas. Dentro de ellas, se destacan:

#### **1) Calidad y eficiencia del gasto**

- Evaluación de programas y políticas públicas
- Fortalecimiento de ChileCompra.

#### **2) Calidad de servicio e innovación**

- Gobierno digital
- Productividad en salud.

#### **3) Transparencia e integridad**

- Control de aportes a fundaciones y ONG.
- Beneficiarios finales.

#### **4) Disciplina y responsabilidad fiscal**

- Disciplina fiscal en gobiernos subnacionales.
- Pago al día de proveedores del Estado.

### **4. Impulso al crecimiento a través de la inversión, productividad y formalización de la economía**

Una de las principales exigencias de parte de la oposición ha sido la necesidad de generar medidas que impulsen la reactivación y crecimiento económico, en la búsqueda de un cambio de perspectiva de parte del Gobierno en esta materia, ateniendo la realidad del país.

Ante ello, el Gobierno en su propuesta de Pacto Fiscal apuntó por incorporar estas solicitudes y presentó una agenda -que en sus palabras- para un crecimiento económico y sostenible, que contempla un conjunto de 38 iniciativas, distribuidas en tres áreas, de las que se destacan las siguientes:

#### **1) Inversión Pública y Privada:**

- Racionalización regulatoria para inversiones
- Depreciación semi instantánea
- Incentivos a la inversión de pyme
- Plan de reactivación de la construcción
- Reducción transitoria del impuesto de timbres y estampillas.

**2)** Productividad y capital humano. En este conjunto de medidas se repiten algunas que eran parte de la reforma tributaria rechazada

- Tasa de desarrollo
- Creación del Fondo para la Productividad y el Desarrollo
- Política del Litio
- Hidrogeno verde
- Financiamiento de capital de riesgo y desarrollo de la industria de capital de riesgo

**3)** Formalización:

- Exigir inicio de actividades
- Sanción al comercio digital
- Mayor control fronterizo al contrabando
- Nueva ruta del emprendimiento
- Monotributo

Se hace presente que el Gobierno le encargó a un grupo de expertos (José Pablo Arellano, Ignacio Briones, José De Gregorio, Manuel Marfán, Andrea Repetto, Andrea Tokman y Rodrigo Vergara), la cuantificación del impacto de las iniciativas en el crecimiento y mayor espacio fiscal.

## **5. Fortalecimiento de la administración tributaria y reforma del impuesto a la renta**

El Gobierno del Presidente Boric propone llevar adelante modificaciones a nivel tributario a través de dos iniciativas:

- Fiscalización del cumplimiento de las obligaciones tributarias, que incluye:
  - Modernización de la administración tributaria
  - Transparencia
  - Medidas contra la informalidad
  - Justicia y equidad tributaria: combate de la evasión y prevención y control del uso de resquicios legales para eludir obligaciones tributarias.
  
- Reforma de la tributación a la renta
  - Beneficios tributarios enfocados en una ruta del emprendimiento para las pymes, beneficios para la clase media e incentivos tributarios a la inversión y la productividad.
  
  - Aumentos de impuestos por medio del régimen general de impuesto a la renta, impuestos personales, reducción de exenciones tributarias no justificables y la incorporación de las normas OCDE sobre tributación mínima a nivel global de empresas multinacionales.

**6. Por último, se incluyen mecanismos institucionales para el seguimiento, monitoreo y evaluación del Pacto Fiscal.**



### **III. Temas pendientes**

Aunque el Gobierno incorporó en su propuesta de Pacto Fiscal algunas medidas que impulsen el crecimiento económico, siguen quedando espacios para avanzar y temas que quedan pendiente.

Una real simplificación del sistema tributario beneficia tanto a los contribuyentes para que lo logren cumplir fácilmente con sus obligaciones, como también al Fisco dado que una mejor comprensión del sistema evita errores u omisiones, y, por lo tanto, se fortalece la recaudación.

En la reforma tributaria rechazada, se planteaba dentro de los principios la simplicidad del sistema, sin embargo, en la práctica, el proyecto promovía lo contrario, dado que se complejizaba el sistema al establecer

tratamientos diferenciados para las grandes empresas, pymes, residentes y no residentes, generando que los contribuyentes debían evaluar entre una multiplicidad de opciones ante lo que claramente iban a requerir de la ayuda de especialistas para cumplir fielmente sus obligaciones.

Se espera que el Gobierno tome en cuenta las solicitudes que se le realizaron en esta materia, y antes de poner mayores dificultades para los contribuyentes, presente medidas concretas y que realmente signifiquen una verdadera simplificación del sistema tributario.

Por otro lado, las personas exigen estabilidad y reglas del juego claras en el tiempo, y que no se corra el riesgo de profundas modificaciones tributarias cada vez que asume un nuevo gobierno.

En los últimos 12 años, en Chile se han llevado a cabo sucesivos cambios tributarios, los que se traducen en una constante incerteza jurídica para los inversionistas chilenos y extranjeros, quienes cuestionan sus decisiones y eventuales proyectos en el país ante un escenario como el chileno con una legislación tan oscilante. Por ello, persiste la interrogante en cuanto a la real intención del gobierno en la modificación de la estructura del sistema tributario justo en un momento tan crítico de la economía, y se insta a que el Gobierno pueda reconsiderar sus planteamientos.

En el mismo sentido, nos parece que no es responsable plantear un aumento de impuestos en un escenario como el que vive Chile hoy, es decir, con una economía en recesión, inestabilidad económica, un proceso constitucional en curso, inflación aún en niveles altos, y con

una tasa de desocupación a nivel nacional de 8,8%. Por el contrario, la propuesta de Pacto Fiscal debiera considerar una rebaja a nivel de impuestos, que busque incentivar y promover el interés de invertir en nuestro país.

Una de las medidas que se debe revisar por parte del Gobierno debe ser la tasa de desarrollo de 2% que se promueve, debido a que, al analizar su implementación, es posible determinar que más que un beneficio, generaría un aumento de la carga tributaria de las empresas. Rebaja encubierta

Otro tema que queda pendiente en el listado entregado por el Ministro Marcel en este tema son las medidas que reactiven y fomenten la contratación laboral. El crecimiento del país tiene directa relación con la situación del mercado laboral, y con las actuales cifras de informalidad y desocupación, una de las prioridades del Ejecutivo debería ser en este sentido.

Por último, debido al formato que el Gobierno decidió comunicar este “Pacto Fiscal” ha sido a través de reuniones y exposiciones generales, que abordan una gran cantidad de temas y carecen de mayores detalles en cuanto a su forma de llevarlos a la práctica, además de carecer de un texto propiamente tal de un proyecto de ley en específico para cada tema, los comentarios que se realizan son a partir de la lectura –de buena fe– de los planteamientos realizados, pero siempre sujetos a la materialización de ellos en las iniciativas legislativas correspondientes.



#### IV. Conclusiones

La presentación del Pacto Fiscal a principios del mes de agosto del presente año partió con la controversia en torno a la denominación de “pacto”, dejando claro por parte de la oposición que el uso de esa palabra da la sensación de estar ante la existencia de un acuerdo, lo que difícilmente puede ocurrir si es que no se tiene mayor conocimiento de los detalles. Por lo mismo, lo prudente es hablar de una propuesta antes de un pacto.

No obstante, al tener conocimiento de los titulares de las medidas que busca impulsar el Gobierno del Presidente Boric, surgen dudas si es que realmente estamos avanzando para lograr un “pacto fiscal” o si se trata realmente de la intención del Ejecutivo de debatir sobre un “programa de gobierno” propiamente tal.

En cuanto a las medidas planteadas, como se señaló se valora el paso dado por el Gobierno para incluir temas que promuevan el crecimiento y la reactivación económica, pero siguen quedando dudas sobre sus implementaciones. Respecto a las propuestas tributarias, se considera que el Gobierno debe reconsiderarlas, porque la forma en la que se plantean no se comparte.

En los próximos días terminan las reuniones fijadas con los representantes de los distintos partidos políticos, y conocer mayores novedades al respecto, pero se debe tener claro que el tema aún no está zanjado y queda mucho camino por recorrer, y sobre todo, por la restricción constitucional respecto a la presentación de proyectos con las mismas ideas matrices de aquellos rechazados por la Sala de una de las Cámaras.

# FJG

FUNDACIÓN JAIME GUZMÁN

[www.fjguzman.cl](http://www.fjguzman.cl)

 @FundacionJaimeGuzmanE  @fundacionjaimeguzman  @FundJaimeGuzman

Capullo 2240 - Providencia, Santiago | Tel: (56 2) 2940 1100