

FJG

FUNDACIÓN JAIME GUZMÁN



Pacto Fiscal: no repetir los errores de la Reforma Tributaria

Nº 2311 | 27 DE DICIEMBRE 2023

**MIRADA
POLÍTICA**

I. Introducción

El día 21 de diciembre, el Gobierno presentó el documento final sobre Pacto Fiscal, producto de una mesa convocada por el Ministerio de Hacienda para tal efecto, tras el fallido intento de reforma tributaria rechazada por la Cámara de Diputados en marzo de 2023. El documento se estructura en los siguientes seis componentes:

- 1.** Necesidades y prioridades de gasto en favor de las necesidades expresadas por la ciudadanía
- 2.** Compromisos de reforma para fortalecer la transparencia, eficiencia y calidad de servicio en el Estado
- 3.** Impulso al crecimiento a través de la inversión, productividad y formalización de la economía
- 4.** Principios para un sistema tributario moderno
- 5.** Fiscalización del cumplimiento de las obligaciones tributarias y reforma del impuesto a la renta
- 6.** Mecanismos institucionales para el seguimiento, monitoreo y evaluación del Pacto Fiscal.

En esta edición de Mirada Política analizaremos los contenidos de dicho informe, así como sus impactos en la política fiscal del país y los riesgos que implicaría una propuesta similar a la ya rechazada.



II. Necesidades y prioridades de gasto

El Gobierno ha señalado que el conjunto de las propuestas de gasto requiere de USD\$8.000 anuales en régimen, equivalentes a 2,7% del PIB.

Si bien valoramos que Gobierno entregue un listado con las necesidades de gasto –con las que difícilmente se pueden estar en desacuerdo– resulta necesario insistir en la necesidad de contar con un detalle o cronograma con los datos desagregados de cada iniciativa. Los datos entregados **no permiten revisar a cabalidad las cifras, ni tampoco se determina cuánto implica gastos permanentes ni cuál será la temporalidad de la inversión requerida.**

Las necesidades que el Gobierno prioriza cumplir son: pensiones, salud, seguridad, protección social y educación.

1. Pensiones ► 1,2% del PIB, para financiar:

- Aumento de la Pensión Garantizada Universal (PGU) a \$250.000.
- Aumento de la cobertura de la PGU en 166.000 personas al año 2030.
- Costo fiscal del aumento en 6% de la tasa de cotización con cargo al empleador.

Los requerimientos de gastos en torno a la PGU se entienden dado que, la Reforma de Pensiones que está en tramitación actualmente en el Congreso contiene un artículo -cuya técnica legislativa es criticable- en el que el aumento del monto y de la cobertura de la PGU se amarra a la aprobación de la reforma tributaria que fue rechazada el pasado 8 de marzo. Por lo tanto, producto del rechazo de la fuente de financiamiento hoy es una medida en el Proyecto de Reforma de Pensiones que no tiene recursos asegurados.

Sin embargo, el Gobierno en las reuniones no fue claro en explicar por qué se está incluyendo el costo fiscal producto del aumento de 6% de la tasa de cotización. Esto, dado que la Reforma de Pensiones ingresó a tramitación al Congreso acompañada de un Informe Financiero, en el que se incluía dentro de las materias a financiar dicho aumento de cotización.

Asimismo, en el Informe de Finanzas Públicas del último trimestre del año 2022, respecto a la Gastos Comprometidos se señala que serán considerados *“aquellos recursos no condicionales a la aprobación de la Reforma Tributaria (Boletín N°15.170-05). Por tanto, se excluyen*

los efectos de artículos sexagésimo segundo y sexagésimo tercero, además de los derivados de ellos como el mayor gasto por cotización 7% salud”.

Las normas que se citan en el IFP corresponden exclusivamente al aumento de la PGU a \$250.000, por lo tanto, la incorporación de la necesidad de cubrir el 6% de cotización adicional es porque desde un inicio no se encontraba financiado o se utilizaron los recursos comprometidos para aquello en otra materia y ahora se pretenden suplir.

2. Salud ► 0,9% del PIB para responder a las siguientes tres prioridades:

- Reducción de tiempos de espera hospitalarios.
- Fortalecimiento de la atención primaria de salud, a través de la ampliación a todas las comunas del país del Programa de Universalización de la Atención Primaria de Salud.
- Robustecimiento de las atenciones en salud mental.

El programa de APS Universal se comenzó a implementar con un piloto el 2023 que incorporaba 7 comunas. En el Presupuesto 2024 se contemplan \$11.289 millones para la incorporación de 13 nuevas comunas. Antes de avanzar en esta política, es necesario saber cuánto costaría la incorporación de las más de 300 comunas restantes, para estimar cuánto se pretende recaudar para financiarlo.

Asimismo, a la fecha no se conoce una evaluación sobre los impactos que ha tenido este piloto en la salud pública: qué soluciones se han entregado para los problemas de salud, cómo se define a las comunas a las que se irá ampliando, y qué impactos se han medido en torno a la

eficiencia en el uso de los recursos en salud. Los parámetros que han sido expuestos por el Coordinador de la Reforma en Salud en la Comisión de Salud del Senado corresponden a generalidades y no a una medición con datos concretos del impacto sanitario de este programa.

3. Prevención, seguridad pública y crimen organizado ► 0,3% del PIB, destinados a tres ejes de acción:

- Fortalecimiento institucional:
 - Creación de un Sistema Nacional de protección de víctimas y testigos de crimen organizado.
 - Modernización de la carrera e institucionalidad de Carabineros.
 - Mejoramiento de las condiciones operacionales y eficacia de las policías y administración de la justicia.
 - Modernizar y abordar brechas en el Poder Judicial y Ministerio Público.

- Inversión tecnológica y carcelaria
 - Estrategia Nacional para prevenir y combatir el lavado de activos y financiamiento del terrorismo.
 - Mejoras en infraestructura de Gendarmería.
 - Nuevas cárceles y equipamientos.
 - Adquisición de equipamiento y tecnología para el control y seguridad en la frontera.

- Estado preventivo a través de la recuperación de espacios públicos y el fortalecimiento del sistema de prevención y rehabilitación con foco en la niñez.

Sorprende que medidas de este tipo, que constituyen la principal prioridad de los chilenos sean constantemente puestas en duda por el Gobierno aludiendo que faltan recursos. Por ello, es necesario contar con un detalle de cuántos recursos se necesitan para cada una de las medidas propuestas, así como también una explicación más profunda de cada una de ellas, dado que difícilmente se puede estar en contra, por ejemplo, de la “modernización de la carrera e institucionalidad de Carabineros”, pero la forma en la que se lleva a cabo puede generar diferencias profundas.

4. Protección social ► 0,3% del PIB para implementar:

- Sistema Nacional de Cuidados.
- Proyecto Sala Cuna para Chile.

En primer lugar, surgen dudas respecto al alcance del Sistema Nacional de Cuidados, y es necesario que el Gobierno realice una presentación de la estructura y su materialización.

En segundo lugar, se valora la creación de un gasto deducible de la base imponible del Impuesto Global Complementario en materia de cuidados. Se considera que se deben evaluar medidas de este tipo en otros gastos para lograr generar un incentivo de formalización en quien presta el servicio y quien lo recibe.

En tercer lugar, no compartimos que se incluya el Proyecto de Sala Cuna como una necesidad de gasto a cubrir por los recursos que se obtengan a partir del Pacto Fiscal, ya que actualmente hay un proyecto de ley ingresado, en el Senado (Boletín N°14.782-13), y que cuenta con su Informe Financiero en el que se detalla la provisión de recursos para su implementación. Sin embargo, por exclusiva responsabilidad del Gobierno al no asignarle la urgencia debida, el proyecto se encuentra paralizado.

5. Educación

No se informa qué porcentaje del PIB corresponderían los recursos necesarios, porque no hay compromisos específicos en el documento entregado por el Ejecutivo. Teniendo en cuenta las urgencias de los chilenos, no hay espacio para poder destinar recursos a temas ideológicos impulsados por este Gobierno, como lo sería la condonación del CAE y el pago de la deuda histórica de profesores.



III. Medidas planteadas para una reforma del Estado

- 1.** Crear una Agencia de calidad de políticas públicas (ACPP) a cargo de la evaluación de proyectos, programas y políticas públicas, así como de la política regulatoria del Estado.
- 2.** Implementar una estrategia de revisiones selectivas de gasto.
- 3.** Regulación y participación de organizaciones de la sociedad civil.
- 4.** Avanzar en una estrategia de descentralización fiscal balanceada, transparente y responsable.
- 5.** Agilizar la ejecución de la inversión pública.
- 6.** Fortalecimiento del servicio público.

- 7.** Crear un registro nacional de beneficiarios finales de personas jurídicas en Chile.
- 8.** Fortalecer el gobierno digital.
- 9.** Formalizar y fortalecer a la auditoría interna de gobierno.
- 10.** Actualizar la ley de responsabilidad fiscal.
- 11.** Mejorar la administración de las compras y transacciones de bienes raíces del Estado.
- 12.** Fortalecer la gestión de activos y pasivos financieros del gobierno, así como de sus pasivos contingentes.



Foto: interferencia.cl

IV. Medidas planteadas para el estímulo al crecimiento

1. Racionalización regulatoria para proyectos de inversión.

Se fija como meta la reducción de un tercio de los tiempos de tramitación de un proyecto de inversión estándar, a través de:

- 1.** Modernizar la gestión de permisos ambientales
- 2.** Generar un marco legal común para los permisos sectoriales para inversiones
- 3.** Reformar los permisos de concesiones marítimas
- 4.** Mejorar la gestión de permisos ligados al Consejo de Monumentos Nacionales
- 5.** Modernizar las direcciones de obras municipales

2. Incentivos tributarios a la inversión privada y la productividad

En la minuta entregada por el Gobierno, el detalle que se entrega es el siguiente: “el proyecto de reforma del impuesto a la renta contendrá un conjunto de medidas de incentivo a la inversión privada y la productividad. La menor recaudación generada por estas medidas deberá compensarse dentro del mismo proyecto”.

Surgen dudas respecto a las formas de “compensación” de esa menor recaudación, y se advierte que el Gobierno debe ser claro en despejar eventuales incertidumbres en cuanto a que dicha compensación implique un aumento de impuestos encubierta.

Además, en caso de ser exitosos los incentivos a la inversión y productividad, generarán un impacto directo en la economía y el crecimiento del país. Y existe una gran cantidad de evidencia que demuestra que un mayor crecimiento es sinónimo de mayor recaudación.

Las medidas que se enlistan son las siguientes:

- 1.** Fondo de créditos tributarios para inversiones con efecto multiplicador
- 2.** Ampliación de beneficios a la inversión en investigación y desarrollo
- 3.** Ampliación de los incentivos a la reinversión de utilidades en el régimen pyme
- 4.** Rebaja transitoria del impuesto de timbres y estampillas
- 5.** Crear la agencia de financiamiento para el desarrollo

6. Acelerar el desarrollo de la industria de capital de riesgo y la capitalización de empresas emergentes

3. Acelerar el desarrollo de sectores con potencial de diversificación productiva

En el documento se fijan ciertas metas al 2026 para acelerar el desarrollo de inversiones para sectores económicos con gran potencial. Pero es necesario que el Gobierno transparente si ya ha iniciado acciones apuntando a ese objetivo autoimpuesto, porque la mayoría consisten en proyectos de larga duración y cuyos resultados requieren de una planificación y ejecución inmediata para lograr llegar a la meta al fin de la actual administración.

1. Elegibilidad automática para incentivos tributarios a la inversión
2. Cumplimiento de los compromisos de racionalización de permisos para las inversiones mineras comprometidos durante la tramitación del royalty minero
3. Acelerar las definiciones sobre salares protegidos y proyectos estratégicos en litio
4. Implementar el plan de transición para generación de energías renovables
5. Aprobar el plan de acción para el desarrollo de la industria de hidrógeno verde
6. Adecuar los criterios de evaluación de inversiones en centros de datos
7. Fortalecimiento de la formación de competencias y capacitación para adultos

- 8. Potenciar los esfuerzos en inversión en innovación y desarrollo productivo
- 9. Establecer un sistema de devolución de IVA a las compras de mayor valor efectuadas por turistas extranjeros
- 10. Planes regionales de ordenamiento territorial

4. Inversión en infraestructura pública y privada

Para elevar la productividad, mejorar la rentabilidad de proyectos de inversión y aumentar la competitividad de las exportaciones se propone:

- 1. Establecer un Consejo Asesor Presidencial responsable de la elaboración de un Plan de infraestructura de largo plazo.
- 2. Ampliar y agilizar el programa de concesiones.
- 3. Plan de inversión en infraestructura y gestión hídrica.
- 4. Modernización de la ley de puertos y la logística complementaria.
- 5. Implementar una estrategia para elevar el valor agregado de la minería.

5. Reducir la informalidad

Uno de los principales motivos del estancamiento de la economía y el crecimiento del país es el alto nivel de informalidad que existe en el país, y que tiene efectos nocivos en una serie de temas. El Gobierno propone un listado de medidas para combatirla, con el siguiente enfoque:

- 1. Control de la informalidad
- 2. Incentivos a la formalización



Foto: edig.cl

V. Fortalecimiento del Sistema Tributario

Las medidas planteadas para el fortalecimiento del sistema tributario son:

1. Cumplimiento de obligaciones tributarias

1. Modernización de la administración tributaria y los TTA.
2. Justicia y equidad tributaria
3. Combate a la informalidad
4. Fortalecimiento de la Defensoría del Contribuyente (DEDECON)
5. Incentivos a la regularización

2. Reforma del impuesto a la renta

Se valora que el Gobierno haya decidido no insistir en las propuestas sobre impuesto al patrimonio y tasa sobre el stock de utilidades retenidas. Ambas consistían en un duro golpe a las inversiones y el desarrollo económico del país.

Asimismo, es muy bien recibido que el Gobierno haya escuchado a la oposición y proponga reducir la tasa general del impuesto de primera categoría, generando espacios para promover, atraer e incentivar la inversión y los negocios a Chile.

Sin embargo, respecto a la totalidad de las medidas que se plantean para fortalecer el Sistema Tributario, se hace presente lo siguiente:

- En su mayoría coincide con las ideas matrices de la Reforma Tributaria rechazada en marzo del presente año, por lo que, aunque se realicen modificaciones a ese planteamiento, no se pueden presentar a través de un proyecto de ley hasta que se cumpla un año desde el rechazo aludido.
- El Gobierno insiste en medidas que afectan la protección de los derechos del contribuyente. Se comparte la necesidad y urgencia de combatir la evasión tributaria y el deber de sancionar a quienes cometan delitos en este sentido, pero esto no debe significar un desmedro en los derechos de los contribuyentes que cumplen con sus obligaciones.

- En las reuniones se solicitó una evaluación profunda de la Norma General Anti Elusión para poder fundamentar las modificaciones que el Gobierno plantea, sin embargo, no se obtuvo respuesta.
- Se establece que la definición respecto del procedimiento de la NGAE quedará entregada a la discusión legislativa. Se recuerda que esto se trata de un tema de iniciativa exclusiva del presidente de la República, por lo tanto, el Gobierno debe transparentar cuál será la propuesta con la que llegarán al Congreso.
- Es importante insistir en la simplicidad del sistema tributario, y que no sea solo un principio que se nombra, sino que se materialice en las propuestas. Se recuerda que la reforma rechazada 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.
- En los últimos 12 años se han llevado a cabo sucesivas reformas tributarias que afectan la certidumbre y generan incerteza jurídica. Las personas exigen estabilidad y reglas del juego claras en un plazo razonable de tiempo.

VI. Seguimiento y evaluación

De implementarse el Pacto Fiscal, la primera evaluación de las medidas implementadas debe realizarse dentro del mandato del Presidente Boric. En el documento se plantea que se realice la primera evaluación al cabo de tres años, sin embargo, es necesario considerar los efectos de su implementación antes de la próxima elección presidencial.

VII. Otros comentarios

Uno de los temas que no fueron considerados con la debida urgencia es la situación del mercado laboral. Hoy estamos frente a una crisis del empleo, en donde sólo se ve un aumento en la contratación en el sector público, pero el sector privado sigue estancado sin poder recuperarse de la crisis económica producto de la pandemia y el estallido social.

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 otro lado, antes de suscribir a un Pacto como el que se está planteando es necesario contar con toda la información y datos que el Gobierno señala que ha usado para sustentar sus propuestas. En específico, nos referimos al Informe que el SII le encargó a Michel Jorrat, porque si bien se presentaron datos en una reunión, los que por su contenido son alarmantes, en esa misma instancia se dijo que no se había terminado el estudio. Por lo tanto, urge contar con el Informe completo para determinar si es que hay alguna sobreestimación o no en los datos entregados.

VIII. Conclusiones

Pacto por el Crecimiento Económico, el Progreso Social y la Responsabilidad Fiscal fue el título final por el que el Gobierno optó para nombrar al también conocido Pacto Fiscal. Siendo una muy buena noticia que se incluya dentro de las prioridades de nuestras autoridades el concepto de crecimiento y la preocupación por su promoción. Sin embargo, ante algunas de las medidas que se proponen en el documento publicado, surgen dudas sobre la real intención de incentivar dicho crecimiento.

Ante una situación económica que todavía no logra superar la crisis provocada por la pandemia y el estallido social, se requieren medidas enfocadas por completo en la reactivación, atracción de inversiones y generación de crecimiento. Es por eso, que difícilmente se puede suscribir un “pacto” sin conocer antes el detalle y el texto de los proyectos anunciados por el Gobierno, dado que se puede coincidir en el enunciado, pero las herramientas que se utilicen para concretarlos pueden generar diferencias principalmente por los efectos nocivos que podría provocar en la economía y desempeño del país.

FJG

FUNDACIÓN JAIME GUZMÁN

www.fjguzman.cl

 @FundacionJaimeGuzmanE  @fundacionjaimeguzman  @FundJaimeGuzman

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