

EJES PARA UNA DISCUSIÓN SOBRE MODERNIZACIÓN DEL ESTADO, CRECIMIENTO ECONÓMICO Y TRIBUTOS

7 de julio de 2023

Criterio general: al mismo tiempo que vaya recaudando gradualmente, **un acuerdo en torno a estos asuntos debe ser pro inversión y crecimiento, tanto a través de medidas tributarias como no tributarias.** En lo recaudatorio, se propone un objetivo de recaudación de **1,5% del PIB hoy, lo que sumado al royalty significaría un aumento de ingresos fiscales de 2% del PIB**, valor que cierra la brecha de recaudación hoy respecto al promedio OCDE si ajustamos por nuestro nivel de desarrollo y la contabilización de las contribuciones a la seguridad social.

Lo anterior define el punto de partida de lo que creemos debe ser una hoja de ruta, con estaciones intermedias, que vaya cerrando las brechas de recaudación de largo plazo, las que se encuentran en los impuestos personales. Tratándose de un tema políticamente complejo, planteamos un proceso muy gradual, con **gatillos automáticos definidos ex ante y vinculados a crecimiento y consiguiente aumento de los ingresos personales.** De esta forma, si Chile alcanza el desarrollo, habremos cerrado **la brecha de carga tributaria de unos 5 puntos del PIB** que nos separa del promedio OCDE, así como la de US\$20.000 dólares de ingreso per cápita.

En el corto plazo, esta mayor recaudación proviene fundamentalmente del **combate a la evasión y de la eliminación de exenciones. Creemos que antes que subir tasas o impuestos se debe partir por recaudar celosamente lo que hoy no se recauda.**

A su vez, creemos que la legitimidad de un eventual acuerdo requiere un compromiso escrutable y con metas claras, de **mejor gasto público.**

A continuación, presentamos los elementos que consideramos indispensables debieran estar contenidos en la discusión de un acuerdo.

A- Sobre los contenidos del eventual acuerdo

I. Medidas tributarias y no tributarias pro inversión:

a) No insistir en el impuesto al patrimonio y a las utilidades retenidas, elementos contenidos en la rechazada propuesta anterior. En cambio, **bajar la tasa de impuesto corporativo del 27% actual a 23%, para hacerla converger con el promedio OCDE.** El costo fiscal de cada punto de disminución es de 0,15% del PIB. La rechazada reforma

del gobierno, de acuerdo a la información contenida en su informe financiero, representaba, en la práctica, una baja de 1 punto porcentual en la tasa corporativa a través de un incentivo de hasta 2 puntos porcentuales si se invertía en innovación.

b) Implementar depreciación instantánea: en el ciclo actual, bajo crecimiento y tasas de interés altas, instaurar la depreciación instantánea es un incentivo a acelerar inversiones. Esta medida tiene costo fiscal de corto plazo, pero se netea después. Es simplemente una readecuación intertemporal de flujos. Económicamente entonces, desde una mirada de largo plazo no tiene costo fiscal

c) Establecer una tasa nocional para amortizar capital como financiamiento de proyectos de inversión. En la actualidad esto aplica solo para la deuda. Se propone imputar una tasa nocional, equivalente a la tasa libre de riesgo más una prima, que, aplicada sobre el capital de la empresa, pueda ser deducida como gasto, al igual que ocurre con la deuda.

d) Incentivar a que las PYME crezcan: para ello, **ampliar a 750.000 UF la definición tributaria de PYME**, hoy solo ventas hasta 75.000 UF anuales (unos USD 2,5 millones) ¿Por qué? Porque hoy el límite de 75.000 UF es un freno a crecer. Una empresa que vende 1 peso más, pasa al sistema semi-integrado, fácilmente doblando el pago final de impuestos. En la OCDE, la definición de PYME son empresas con ventas 20 veces mayor que la definición chilena.

e) Compromiso e ingreso de PDL de acortamiento de plazos de *permisología* y simplificación regulatoria para proyectos de inversión y Pymes. Este proyecto de ley no solo debe incluir permisos sectoriales, sino también medio ambientales. **Sin debilitar los estándares medioambientales o sociales que justifican la regulación.** De lo que se trata es de hacerla más simple, expedita, predecible y menos discrecional. El PDL debe contener **incentivos explícitos a la gestión en los servicios públicos vinculados con los permisos**, de forma tal de asegurar el cumplimiento de los nuevos plazos definidos en la ley y no que estos plazos sigan incumpléndose, como ocurre en la actualidad (de acuerdo a la CNP, el plazo efectivo de una serie de encadenamientos de permisos es hoy más del doble del plazo legal). El gobierno ha anunciado parte de esto en su agenda de productividad y respaldamos la orientación. Esta es la ocasión para acelerar el tranco y transformar palabras en hechos concretos.

II. Medidas tributarias recaudatorias de corto, mediano y largo plazo

Corto plazo

En lo inmediato, proponemos que el aumento de la recaudación se centre en combatir la evasión y en seguir eliminando exenciones

Tolerancia cero a la evasión y eliminación de exenciones: el gobierno ha planteado recaudar 1,6% del PIB por la vía de combatir la evasión. Concordamos con dicho objetivo. La evasión no solo es un delito, sino que resulta injusto para las personas que cumplen sus obligaciones. ¿Por qué? Porque cada peso que alguien evade, es un peso que se sobre carga a quien cumple. En la misma línea, **proponemos avanzar con más ambición en eliminar exenciones. Estimamos que ello podría recaudar 0,5% del PIB.**

Mediano y Largo plazo

a) Ampliación gradual y futura de la base y tasas de impuestos personales.

La evidencia es clara en mostrar que la brecha de recaudación de Chile no está concentrada en las empresas, (las que pagan una tasa 4 pts. más alta que el promedio OCDE), sino que en las personas. Por eso proponemos una ampliación muy gradual de la base, de los umbrales que definen tasas marginales y de la pendiente de tasas efectivas entre las personas que pagan impuesto a la renta.

En Chile 3 de cada 4 personas están exentas del impuesto a la renta. Por otra parte, una persona que gana \$4 millones mensuales, que está en el 2% de mayores ingresos, paga una tasa efectiva de 7%, la cual es un tercio de la de países como Canadá o Nueva Zelanda. Este tema es políticamente complejo, pero indispensable. El no abordarlo, deriva en que, cada vez que hay una reforma tributaria, se sobre carga la tasa a quienes ya pagan, por ejemplo, empresas, no lográndose el efecto recaudatorio y penalizando el crecimiento.

Por ello proponemos que este cambio sea muy gradual y se base en la definición de un criterio definido ex ante, con un gatillo automático anclado en el crecimiento y consiguiente aumento de los ingresos personales. La viabilidad de la medida, exige también considerar el establecimiento de un impuesto negativo al ingreso, que discutimos a continuación.

Notar que la progresividad del impuesto a la renta de las personas, incluyendo aumentar las tasas efectivas de los sectores de más alto ingreso, supone ir elevando las tasas marginales en los peldaños previos. Ello es así porque las tasas efectivas son la sumatoria de las tasas aplicadas a los distintos peldaños de ingreso que aplican a

una persona. Esto queda claro si consideramos que las tasas marginales de los tramos de mayores ingresos no son más bajas que en la de otros países OCDE. Sin embargo, sus tasas efectivas, muchas veces sí lo son debido a que las tasas de los eslabones anteriores son bajas. A modo de ejemplo, duplicar de 40% a 80% la tasa marginal máxima (asumiendo que no hay efectos de segunda vuelta por desincentivos de las personas afectas), tendría el mismo efecto recaudatorio (0,3% del PIB) que aumentar en 1% todas las tasas marginales (incluyendo el tramo exento).

b) Impuesto negativo al ingreso e incentivos a la formalización laboral: Un impuesto negativo al ingreso contribuye a viabilizar la propuesta de ir ampliando la base del impuesto a la renta ya que, si bien las personas de menores ingresos pagarían algo como impuesto a la renta, recibirían de vuelta varias veces más de lo que pagan. A su vez, parte del problema de base estrecha viene de crecientes tasas de informalidad. Proponemos avanzar en un esquema permanente de transferencias directas a las personas de menores ingresos, pero contingente a la existencia de un contrato formal o de ingresos formales. Si las personas tienen ingresos informales, no reciben el beneficio. En simple, se trata de girar la política social hacia un esquema de transferencias directas, sin intermediarios, ni burocracia, premiando el trabajo formal y no como hoy en que se premia la informalidad y se castiga la formalidad. Esto significa una extensión y perfeccionamiento del Ingreso Mínimo Garantizado aprobado en el Gobierno anterior, y un avance hacia un verdadero impuesto negativo al ingreso.

III. Mejor gasto público y mejor Estado al servicio del ciudadano

Es un deber ético asegurarles a los chilenos que la plata de sus impuestos se gasta bien. Para ello, es indispensable que un acuerdo contenga medidas ambiciosas y efectivas para mejorar el gasto. En lo inmediato, se propone:

Mejor gasto público

a) Establecer una meta de corto plazo de economías permanentes de gasto de 0,6% del PIB (unos USD 2.000 millones), derivadas de la evaluación de programas, limitación en contrataciones, pago de horas extra, viáticos y gastos administrativos. Esto debe ir acompañado de una institucionalidad permanente que contenga: a) la asesoría externa del FMI (*spending reviews*) y b) un comité de expertos permanente y autónomo, similar al del CFA, cuyo rol sea escrutar el gasto, identificar espacios de eficiencia y proponer mejoras.

Para el mediano-largo plazo este compromiso debe aumentar a **1% del PIB**.

- b) **Poner urgencia al PDL de compras públicas** ingresado en el gobierno anterior. Este PDL, que sigue las recomendaciones de la FNE, puede significar economías potenciales para el Fisco de US\$ 800 millones anuales, aumenta la competencia y la transparencia e incorpora un registro de beneficiarios finales.
- c) Asegurar que la opción por defecto de los fondos públicos asignados a instituciones privadas sea la **concursabilidad competitiva, al tiempo que establecer estándares de transparencia, gobernanza y reporte de las instituciones receptoras de fondos**. Si bien la concursabilidad competitiva se encuentra contenida en la ley de presupuestos de 2021 y se ha mantenido en las sucesivas, sería valioso darle un status más permanente.
- d) **Asegurar el cumplimiento de la ley**, contenida en la ley de reajuste del sector público para el año 2021, **que obliga a todos los municipios a reportar mensualmente a DIPRES su nómina de empleados**. A la fecha la mitad de los municipios incumplen la ley y DIPRES tiene información pública muy desactualizada sobre el particular.

Reforma del Estado y modernización del empleo público

A continuación, se proponen algunas medidas que, aunque son de más largo plazo, nos parecen necesarias de figurar en un acuerdo si es que este tiene una verdadera vocación de largo aliento.

e) Atendiendo a que la verdadera modernización del estado pasa por la **modernización del empleo público**, el que hoy es una camisa de fuerza de rigidez e inamovilidad que explica que el número de funcionarios solo crezca y que la gestión de ellos mismos sea débil, proponemos que, en línea con la propuesta de la Comisión Experta del Proceso Constitucional en curso, el Gobierno inicie ya el trabajo pre legislativo para proponer **un nuevo estatuto administrativo** del empleo público, anclado en el mérito y la transparencia, tanto para la selección como para la carrera funcionaria; un nuevo régimen laboral para los nuevos entrantes basado en contratos indefinidos, con indemnización pero sin inamovilidad; verdaderas evaluaciones que tengan dispersión de resultados; y la limitación de del cuoteo político, acotando la cantidad de cargos de gobierno (ver más adelante).

f) **Despolitizar la función pública y fin al cuoteo, creando solo dos estamentos de funcionarios**: funcionarios de carrera y asesores de gobierno. Los funcionarios de carrera son aquellos que ingresan al sector público a través de un único sistema, para realizar funciones permanentes del Estado. La condición de funcionario público no es una de adscripción exclusiva a un servicio público específico como ocurre con la planta hoy, sino que una condición general de forma tal de facilitar la movilidad horizontal. Los funcionarios deben poder participar en concursos internos, tanto para

ascender jerárquicamente, como para trasladarse a una unidad distinta de la misma institución, ubicada en otra comuna o repartición, o entre otros organismos, sin que pierda su antigüedad laboral. Por otra parte, los asesores de gobierno son aquellos que cumplen funciones mientras dure el mandato presidencial. Su número debe ser acotado y no podrán participar en los concursos de Alta Dirección Pública dentro del mismo servicio o en los que se encuentren supervigilados o relacionados con este. Además, no podrán ser directivos de segundo o tercer nivel jerárquico.

g) Adscribir al Sistema de Alta Dirección Pública (SADP) todos los cargos de primer y segundo nivel jerárquico, con el fin de que todo director de servicio sea elegido a través de un sistema transparente de concursos públicos y sea sometido a evaluación.

h) Terminar con la politización de la decisión de remoción de los jefes de servicio de las instituciones y aumentar la estabilidad de los cargos directivos.

B- Cronograma, forma y definiciones políticas

Un verdadero “pacto” no puede darse en un plazo de un mes, como planteó el Presidente de la República. Por eso proponemos:

1. Más que insistir en reponer el rechazado proyecto en el Senado, proponemos **un período de negociación hasta diciembre, pensando que, si hay acuerdo, se pueda ingresar por la Cámara, o bien por el Senado, un nuevo PDL en marzo de 2024.**

2. **Creemos que la discusión debe darse de acuerdo a las siguientes etapas:** i) los partidos políticos designan representantes técnicos que aúnan acuerdos generales y sus bajadas específicas; ii) en paralelo, los miembros de las comisiones de Hacienda de ambas cámaras, avanzan en el acuerdo político que recibirá como insumos los elementos de las discusiones técnicas. Este es el modelo con que se aprobó la reforma de 2020 y el acuerdo Covid de junio de 2020.

3. **Proponemos abordar la reforma previsional como parte de un acuerdo más amplio:** hay buenas razones para pensar que la reforma previsional debiera ser parte de una misma negociación. Si bien esto aumenta el riesgo de falla conjunta, también es cierto que, dada la importancia de la reforma previsional, puede darle mayor impulso a la discusión de un acuerdo tributario. Esto por al menos 2 razones. i) cualquiera sea la reforma de pensiones, esto involucrará mayores recursos públicos, los que pueden estimarse fácilmente en 1% del PIB. Por otra parte, avanzar en la reforma previsional es también una palanca pro crecimiento fundamental. Para darle mayor profundidad al mercado de capitales y, sobre todo, porque permitiría aumentar el ahorro nacional en cerca de 2 puntos del PIB, un tercio de lo que ha caído el ahorro en los últimos años. Sin ahorro, no hay inversión y sin inversión no hay crecimiento.