



Discurso Ministro de Hacienda Mario Marcel en inauguración del seminario “Reforma Tributaria: Análisis sobre el gasto fiscal y la distribución de la carga impositiva” 27 julio, 2022

Muy buenos días a todos y todas quienes nos acompañan hoy, tanto de manera presencial como por la transmisión por *streaming*. En especial quiero saludar al rector Ignacio Sánchez y al director del Centro de Políticas Públicas, Ignacio Irarrázaval, que, junto con el subdirector de la Escuela de Gobierno, Rodrigo Valdés y los académicos de la Universidad Católica organizaron este seminario.

Hoy tendremos la oportunidad de analizar dos aspectos fundamentales de la reforma tributaria que ha propuesto el Gobierno: su impacto sobre la distribución del ingreso y su correlato con la eficiencia del gasto público.

La Reforma Tributaria ha sido definida como un pilar fundamental de una agenda de cambios necesaria para entregar mayor bienestar a la ciudadanía. Este propósito puede ser visto por algunos como demasiado genérico o como una forma de endulzar el trago amargo de aumentos de impuestos. Para otros será una forma de distraer la atención del debate sobre aspectos específicos del diseño tributario propuesto en la Reforma. Estando en un seminario con un Centro de Políticas Públicas y una Escuela de Gobierno, creo que puedo plantear con convicción que es todo lo contrario: cuando perdemos de vista los objetivos de una política pública, es muy probable que fallemos en el diseño y la implementación.

Fue precisamente desde la búsqueda de los objetivos últimos de la reforma tributaria y las bases de un pacto fiscal que iniciamos este proceso con diálogos con la ciudadanía. En esos diálogos recibimos tres mensajes claros. Primero, que la gente valora los impuestos si estos son capaces de ampliar la cantidad, calidad e inclusividad de servicios que se prestan a la ciudadanía. Segundo, que se espera que el sistema tributario sea justo, en el sentido de que paguen más quienes más tienen y que estos últimos no usen subterfugios para eludir las obligaciones tributarias. Tercero, que el hecho de recaudar impuestos impone al Estado una obligación de usar los recursos con transparencia, eficiencia y responsabilidad.

De estos tres temas se discutirá en este seminario.

Quisiera motivar la discusión argumentando que si hacemos bien esta Reforma Tributaria — considerando el diseño impositivo, el destino de los recursos y la responsabilidad en el manejo de los mismos— Chile puede cruzar un umbral que ha sido difícil de alcanzar para los países emergentes: el de transformar un círculo vicioso en un círculo virtuoso fiscal.

Para contrastar estas dos dinámicas es importante partir por reconocer que, aunque en el mundo coexisten estados de diversos tamaños que van desde los estados mínimos como Guatemala, con



una carga tributaria de 11% del PIB, a estados enormes, como Francia, con una carga tributaria del 55% del PIB, eso no significa que las obligaciones o demandas sobre el estado muestren diferencias a esa escala. Todos los estados buscan velar por servicios básicos de educación, salud, seguridad pública o infraestructura. Pero también se ven compelidos a responder a problemas emergentes de cuidado del medio ambiente, equidad de género o acceso digital, por nombrar sólo algunos.

La forma de reconciliar recursos y demandas, sin embargo, es muy diferente. Los estados con recursos muy limitados sólo pueden responder a necesidades emergentes reasignando continuamente sus recursos entre programas de limitado alcance y altos grados de discrecionalidad. La alta dispersión de los recursos, la falta de persistencia y la discrecionalidad debilitan la eficacia de las iniciativas gubernamentales, facilitan la corrupción y desprestigian la función pública. Esto, a su vez, debilita la legitimidad del sistema tributario, lo que finalmente impide que este pueda evolucionar. En este tipo de estados, la economía política de la fiscalidad es muy compleja, porque los sectores medios y altos obtienen escasos beneficios de la acción pública, aumentando su resistencia ante reformas que eleven la equidad vertical del sistema.

Un círculo virtuoso, en contraste, se produce cuando los recursos son suficientes como para permitir que las políticas públicas persistan, se articulen y convoquen a las mayorías ciudadanas; donde el acceso a beneficios del estado sea predecible, administrado por servidores competentes y motivados y la política fiscal contribuya a la estabilidad de la economía. En estas circunstancias, el sistema tributario cuenta con legitimidad suficiente como para elevar la responsabilidad de los contribuyentes.

¿Es esto una utopía? Es difícil citar algún país en el cual no haya una discusión sobre temas fiscales, sean tributarios, eficiencia del gasto o deuda pública. Pero lo que sí podemos observar es que la estructura del gasto público, así como la estructura del financiamiento público, varían mucho entre distintos tipos de Estado.

En países con estados muy pequeños la carga tributaria suele tener una baja proporción de sus ingresos proveniente de impuestos a las rentas personales, y tienden más bien a descansar en impuestos a las transferencias, a las importaciones o rentas de recursos naturales. En cambio, en estados de mayor tamaño, son los impuestos a la renta los que representan la mayor parte de la recaudación tributaria.

Del lado del gasto, lo que encontramos es que, en general, en estados más consolidados, con más recursos, tienden a imperar las transferencias monetarias de una especie, mientras que en estados más pequeños tienden a imperar programas.

En Chile nos encontramos quizás en un punto intermedio entre estos dos extremos, pero al mismo tiempo podemos constatar que en 30 años nuestra carga tributaria no ha logrado crecer. La última reforma tributaria que logró generar un aumento significativo de recaudación fue la reforma tributaria del 90, que subió la carga tributaria hasta un poco más de 18% del producto. Esto ha ocurrido porque pese a que ha habido otras reformas tributarias con posterioridad, estas básicamente compensaron la pérdida de recaudación por aranceles generada por la apertura de la



economía a través de distintos acuerdos comerciales, lo que ha llevado a una reducción significativa de la recaudación de impuesto al comercio exterior.

En esas circunstancias, si uno piensa en un país que, durante 30 años, más o menos, mantiene su carga tributaria y miramos el lado del gasto, de las obligaciones y las demandas sobre el Estado, nos vamos a encontrar que, en el camino, esas obligaciones y esas demandas han cambiado significativamente. Hoy día tenemos muchos temas de política pública que no existían al comienzo de los años 90, muchos temas que han sido incorporados a la política pública, pero que en general se han ido incorporando a través de diversos programas e iniciativas de carácter más acotado.

En nuestras finanzas públicas podemos encontrar otros rasgos propios de esta dinámica de Estado que no logran crecer al ritmo de las demandas que se ciernen sobre ellos. Por ejemplo, el presupuesto chileno tiene hoy día un total de 699 programas identificados como tales. De esos 699 programas, el 46% registró un gasto efectivo menor a 2.000 millones de pesos. Es decir, tenemos muchos programas, pero especialmente muchos programas pequeños.

Estos programas pequeños, pese que muchas veces tienen que ver con temas más o menos similares, están dispersos entre distintas instituciones. Si ustedes buscan, por ejemplo, qué es lo que hace el Estado en materia de ciencia y tecnología, van a tener que recorrer varias partidas distintas del presupuesto, van a tener que buscarlo en el Ministerio de Ciencia, en el Ministerio Economía, en el Ministerio de Educación.

Otro elemento que es interesante en la estructura del presupuesto chileno es que las glosas presupuestarias se cuentan por miles. En este momento, el presupuesto del 2022 tiene aproximadamente mil páginas de extensión, de esas mil páginas, más o menos 250 corresponden a articulado permanente del presupuesto o a las tablas con las asignaciones presupuestarias. Las restantes 750 páginas son glosas, o sea si ustedes calculan, más o menos, diez glosas por página van a llegar a 7.500 glosas presupuestarias, las que han ido creciendo con el tiempo. El último presupuesto que me tocó tramitar en el 2006 tenía, más o menos, 550 páginas de extensión, hoy día tenemos 1.000 páginas.

¿Cómo se ha generado todo eso?

Hay muchos elementos de economía política de por medio, particularmente ligados a la dinámica del parlamento. Pero en el fondo nuestras glosas presupuestarias son una forma de tratar de regular con mucho detalle cómo se gastan los recursos y desagregar asignaciones presupuestarias que están en un ítem dentro de lo que es el presupuesto que aprueba el Congreso.

Pensemos en el caso de los presupuestos regionales. Los presupuestos de los gobiernos regionales están resumidos en una página. En el último presupuesto se trató de simplificar esto, pero como no todo cabía ahí, le siguen 18 páginas de glosas. Esto para entidades que se supone deben tener un cierto grado de autonomía, que están lideradas por gobernadores elegidos por la ciudadanía.

Entonces, si vamos recorriendo algunas características de nuestro presupuesto, vamos a encontrar algunos elementos de este síndrome de Estado pequeño. No voy a argumentar que Chile es como Guatemala. Es evidente que no lo es. Pero lo que quiero ilustrar con esto es que nos encontramos



en una situación en la cual no estamos condenados a funcionar con un presupuesto de estas características.

Un paso importante es asegurar tener los recursos para darle continuidad, persistencia, articulación, y coordinación a lo que hace el Estado, y para eso se puede hacer mucho en términos de gestión, pero también el tema de la escala es importante.

Entonces ¿cómo se vincula esto con esta reforma tributaria? Esta reforma tributaria, como señaló el rector, es una reforma ambiciosa. En términos de la recaudación que se busca, en caso de aprobarse tal como está propuesta, sería el aumento más importante de las reformas tributarias que hemos tenido en democracia.

Al mismo tiempo, tiene una contraparte, ya que esto no es una ambición del Estado por tener más recursos. Está el propósito de destinar buena parte de la recaudación a la ampliación de beneficios y derechos ciudadanos: en salud, en educación, en pensiones, en el sistema de cuidados.

Además, esta reforma tributaria contempla destinar la recaudación de impuestos provenientes de la reducción de la evasión y la elusión y del royalty minero a iniciativas orientadas a diversificar la capacidad productiva del país y canalizar recursos desde rentas de recursos naturales no renovables a sectores que tienen potencial de crecimiento en alianza con el sector privado. También parte de la recaudación del royalty minero y de impuestos correctivos se pretende canalizar a financiamiento de gobiernos regionales para que éstos tengan más recursos y más autonomía para administrarlos en función de su mandato, como es contribuir al desarrollo de sus regiones.

Por supuesto no basta con que exista una relación entre la recaudación que se busca obtener y el destino de los recursos; es necesario hacer algo por el lado de la gestión del gasto público que asegure que esos recursos se utilicen con transparencia, con eficacia y con responsabilidad.

La directora de Presupuestos nos va a compartir parte de lo que se está trabajando en ese sentido. Lo que quisiera adelantar es que las iniciativas que hemos estado trabajando en términos de una mejor articulación del Presupuesto, mejor estructuración de la oferta programática en el presupuesto, mayor estabilidad de las finanzas públicas en el largo plazo, mayor capacidad para enfrentar contingencias dentro de las finanzas públicas, todo eso va, justamente, en la dirección de darle mayor transparencia, mayor eficacia, mayor responsabilidad y mayor estabilidad a las finanzas públicas, y eso para nosotros es parte de esta reforma tributaria.

Este no es un tema anexo, no es un adorno; para nosotros es parte fundamental de todo este ejercicio. Por eso justamente, no es solo una reforma tributaria, es un verdadero Pacto Fiscal, que es lo que nos ha planteado el Presidente de la República.

También vamos a ver en este seminario, la incidencia distributiva de los impuestos en el sistema actual y vamos a ver de qué manera la reforma pretende afectar esa incidencia distributiva. Ese es un tema fundamental, no solamente porque hemos estado buscando agregarle mayor capacidad distributiva al sistema tributario desde hace bastante tiempo, sino porque también forma parte de lo que la ciudadanía nos está pidiendo.



De todos los principios, de todos los temas que surgieron en los diálogos ciudadanos, este fue el número uno. Por supuesto eso no está articulado en función de la escala de tasas marginales del Global Complementario, pero sí debemos tener la seguridad de que estamos avanzando en esa dirección.

Con este marco y pensando en ese desafío, pensando en la oportunidad de cruzar un umbral importante, de transitar a un círculo virtuoso de financiamiento y gasto debemos apuntar no sólo a una buena reforma tributaria en su componente impositivo propiamente tal, sino que a tener un complemento significativo del destino de los recursos y de la manera en que se usan esos recursos públicos.

Muchas gracias.