

EL SISTEMA TRIBUTARIO DENTRO DE UN PACTO FISCAL PARA EL DESARROLLO

Sistema tributario: La mejor receta para Chile

Nuevo Ciclo ICARE

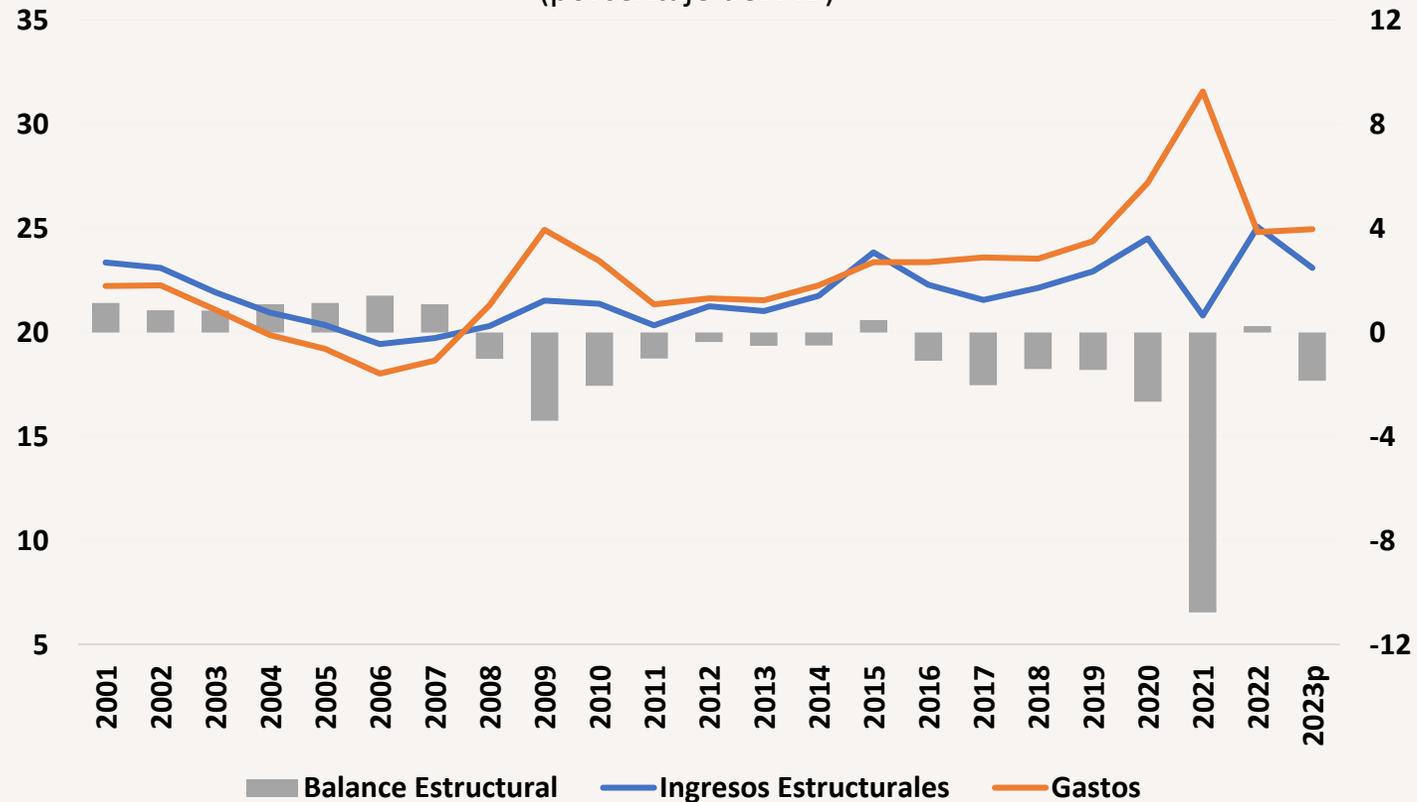
16 de junio 2023



Mario Marcel | Ministro de Hacienda

En los últimos 15 años, Chile ha experimentado una clara tendencia ascendente del gasto público que no ha sido acompañada de un crecimiento equivalente de los ingresos fiscales. Esto ha generado déficits estructurales sostenidos y una creciente deuda pública

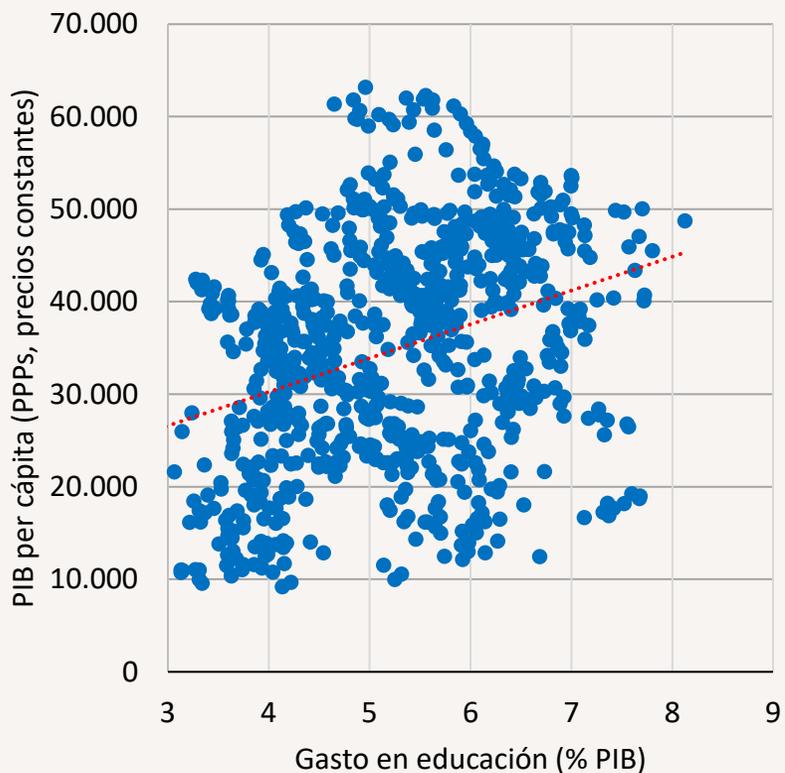
Ingresos Estructurales, Gasto Total y Balance Estructural
2001- 2023p
(porcentaje del PIB)



La expansión sostenida del gasto público en Chile no es un fenómeno aislado ni producto de un proyecto político, sino un fenómeno generalizado, comprobado empíricamente y tratado en la literatura

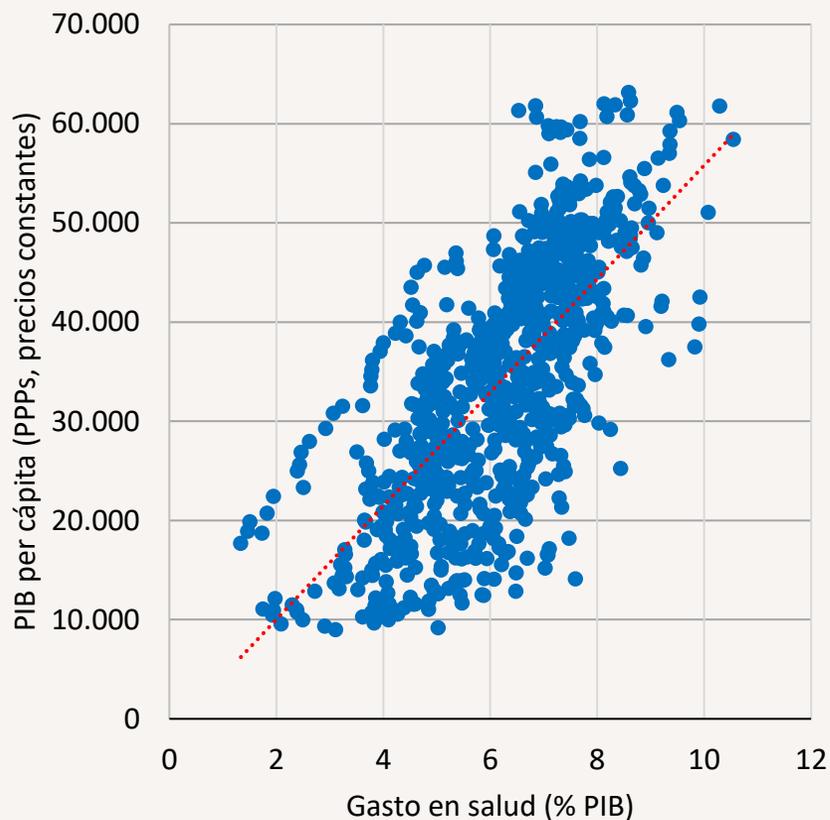
PIB per cápita y gasto público en educación

(Precios constantes y PPPs, porcentaje del PIB)



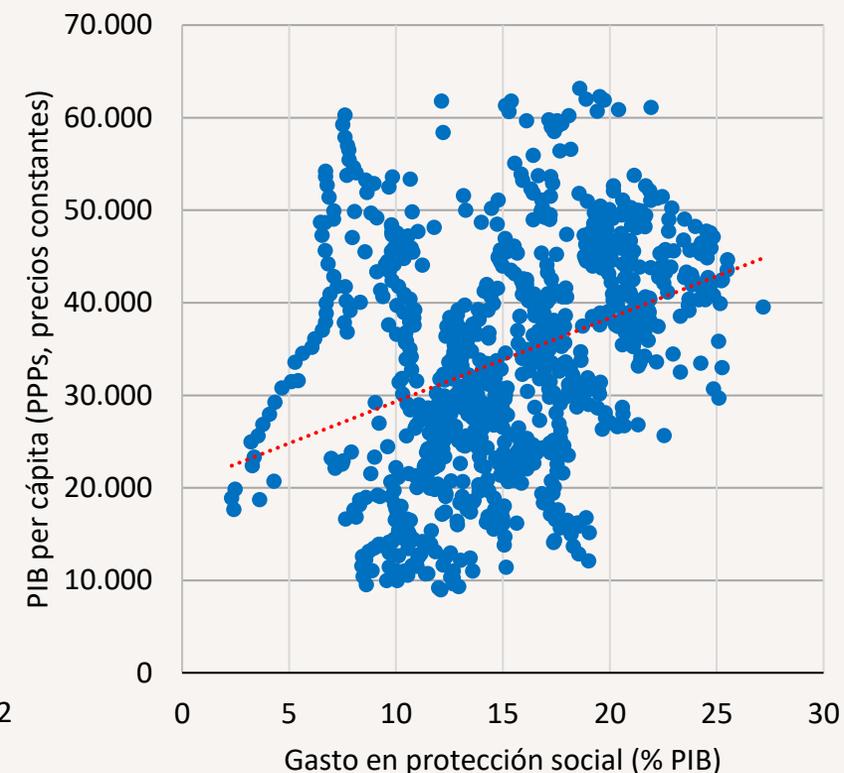
PIB per cápita y gasto público en salud

(Precios constantes y PPPs, porcentaje del PIB)



PIB per cápita y gasto público en protección social

(Precios constantes y PPPs, porcentaje del PIB)



Nota: El gasto público corresponde al gasto de gobierno general entre los años 1995 y 2021.

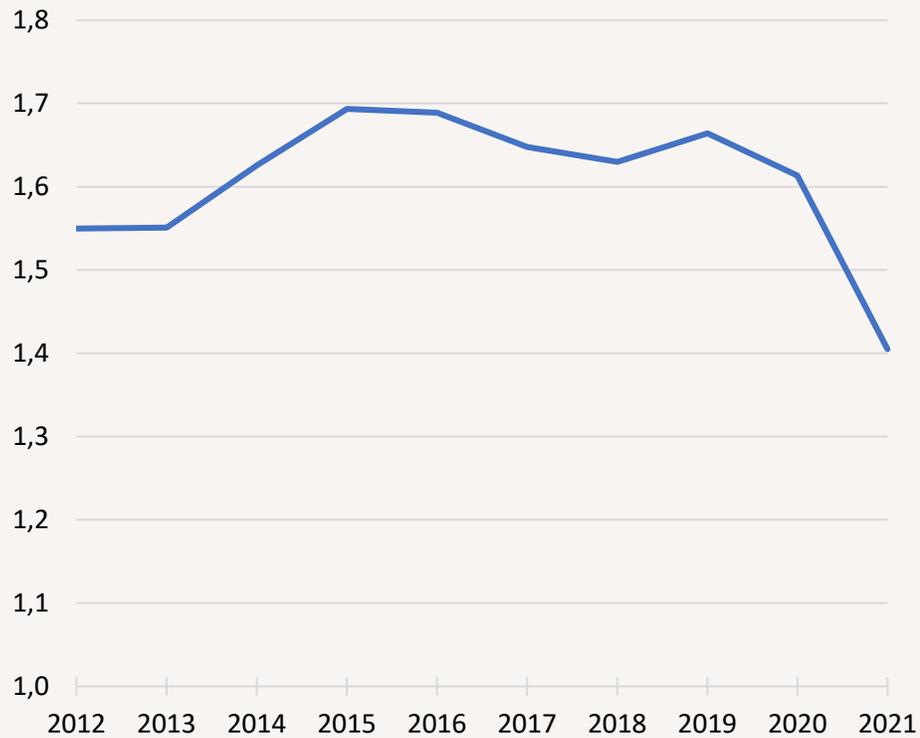
Fuente: OCDE.

La literatura económica ha identificado el fenómeno del crecimiento relativo del estado a medida que crecen los países (“Ley de Wagner”) generando diversas explicaciones

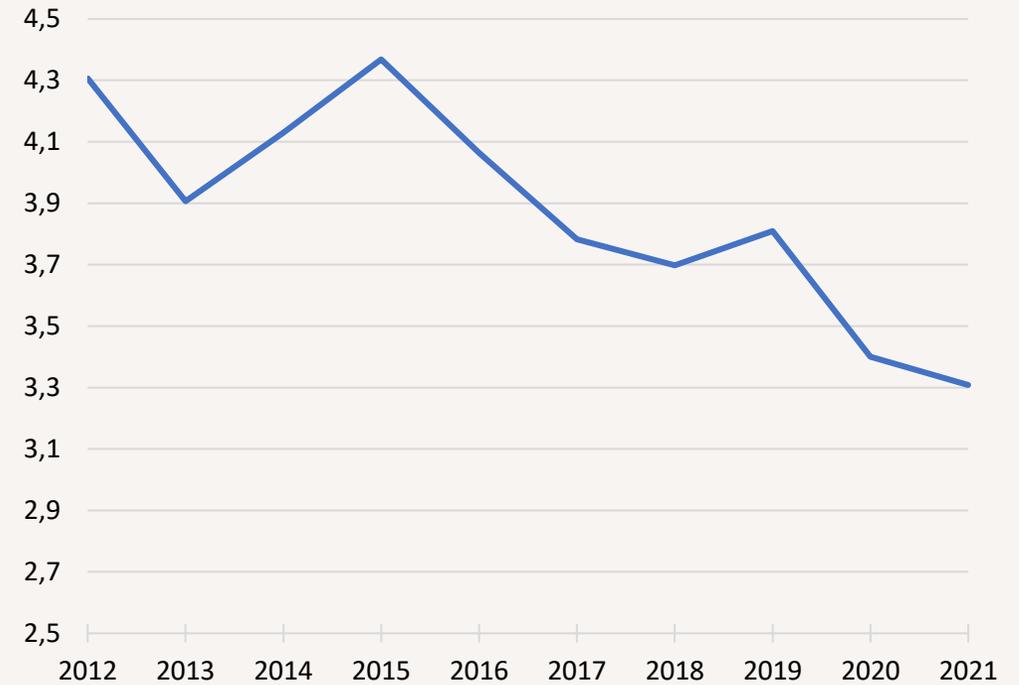
- A medida que los países crecen, se complejizan las relaciones económicas y aumentan los conflictos distributivos. Su resolución requiere una mayor intervención del Estado
- El desarrollo ha estado usualmente acompañado de tres fenómenos que demandan mayores recursos públicos: (a) Urbanización; (b) expansión de la clase media; (c) Transición demográfica. Los tres fenómenos demandan mayor acción y recursos del Estado
- Con el correr del tiempo, los estados han ido asumiendo nuevas responsabilidades (medio ambiente, investigación y desarrollo, apoyo a PYMEs) sin abandonar las tradicionales (administración de justicia, defensa, salud, educación)

Las mayores necesidades de gasto en algunas áreas se pueden asumir mediante reasignaciones, pero esto significa que se relegan otros gastos, generando nuevos problemas a futuro

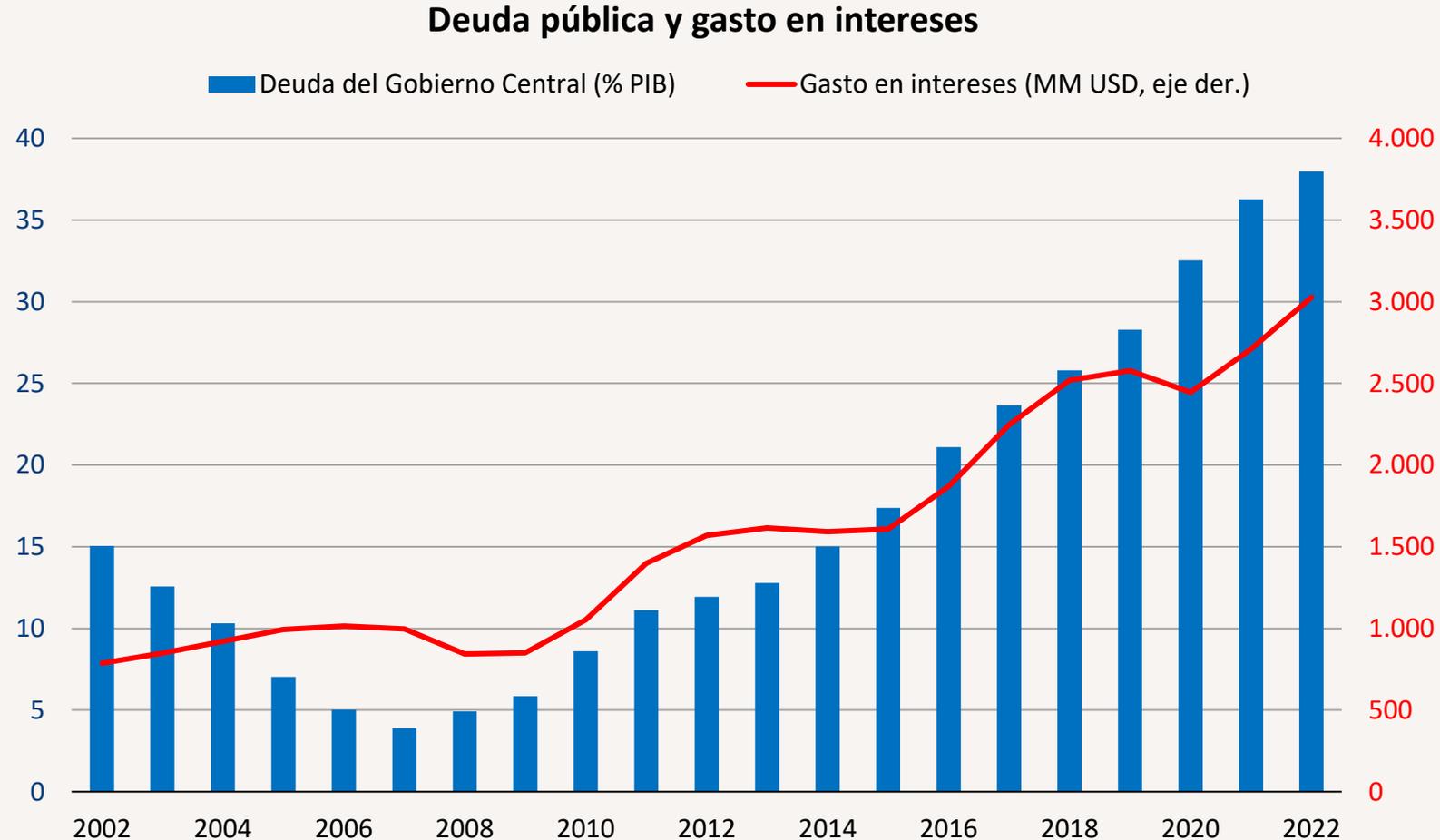
Chile: gasto en Orden Público y Seguridad
(% del PIB)



Chile: Inversión + Transferencia de Capital
Pública
(% del PIB)



Otra opción es ir aumentando la deuda, lo cual no es sostenible. El gasto en intereses termina absorbiendo un volumen importante de recursos, desplazando a otros usos



Hoy existen importantes requerimientos de gasto que destacan por su urgencia y magnitud, que no pueden ser absorbidos por el proceso presupuestario regular

	% del PIB	Mill US\$
Previsión	1,19	3.689
Estado como empleador	0,37	1.147
Incremento PGU	0,82	2.542
Salud	0,88	2.728
Salud primaria	0,45	1.395
Listas de espera	0,38	1.178
Salud mental	0,05	155
Protección	0,20	620
Sala cuna universal	0,07	210
Cuidados	0,13	403
Seguridad ciudadana	0,35	1.085
Total	~ 2,7	~ 8.000

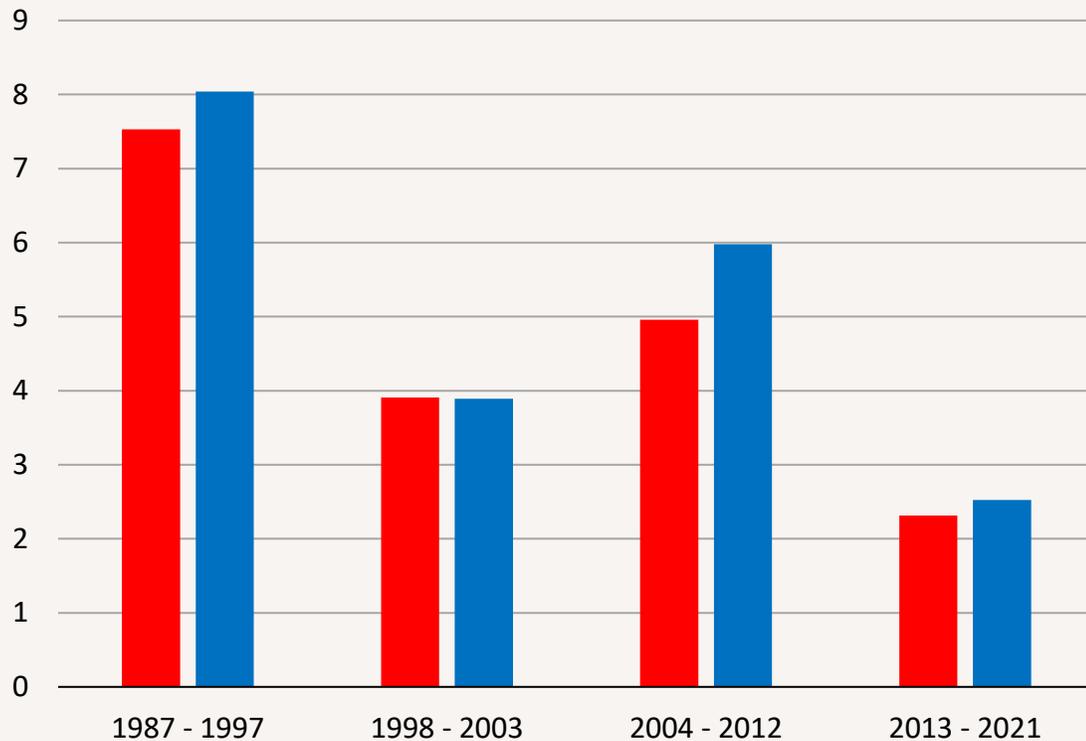
Hay por lo tanto la necesidad de aumentar la capacidad de generar mayores recursos



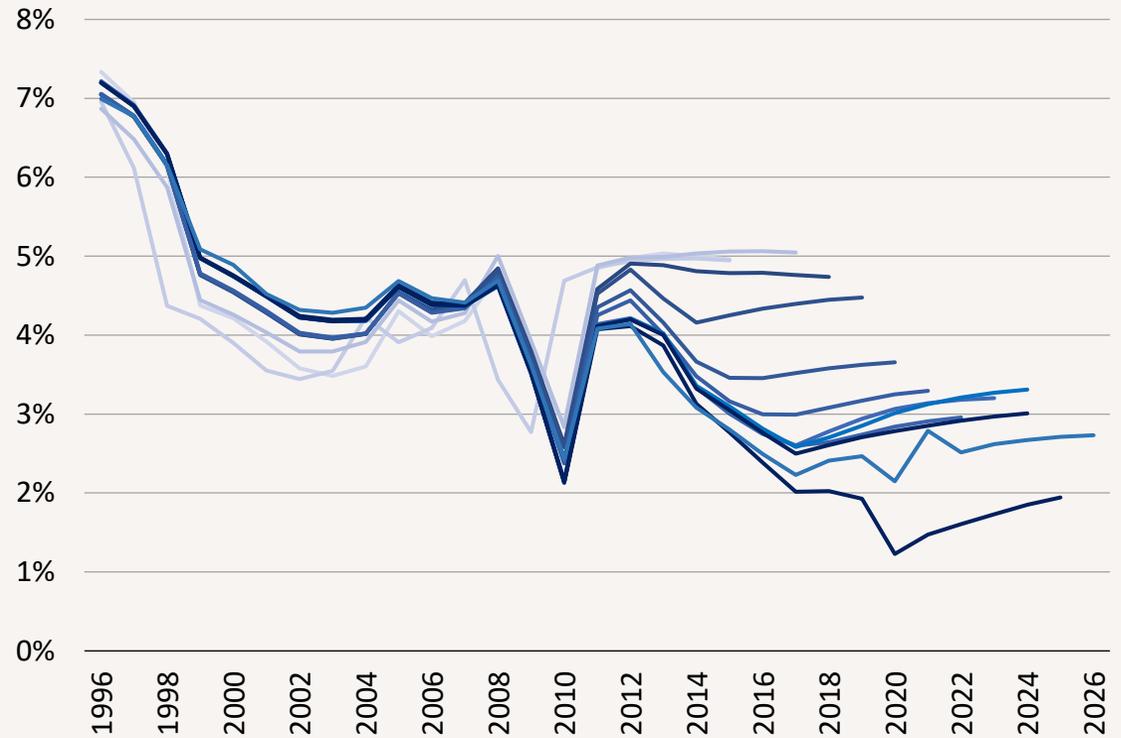
Crecimiento económico: entre la primera década del 2000 y la actualidad, el crecimiento tendencial estimado ha decaído a menos de la mitad, desde cerca del 5% anual a cifras inferiores al 2,5% anual

Crecimiento anual del PIB
(crecimiento promedio)

■ PIB ■ PIB no minero



PIB tendencial (1)
(var. %, a/a)

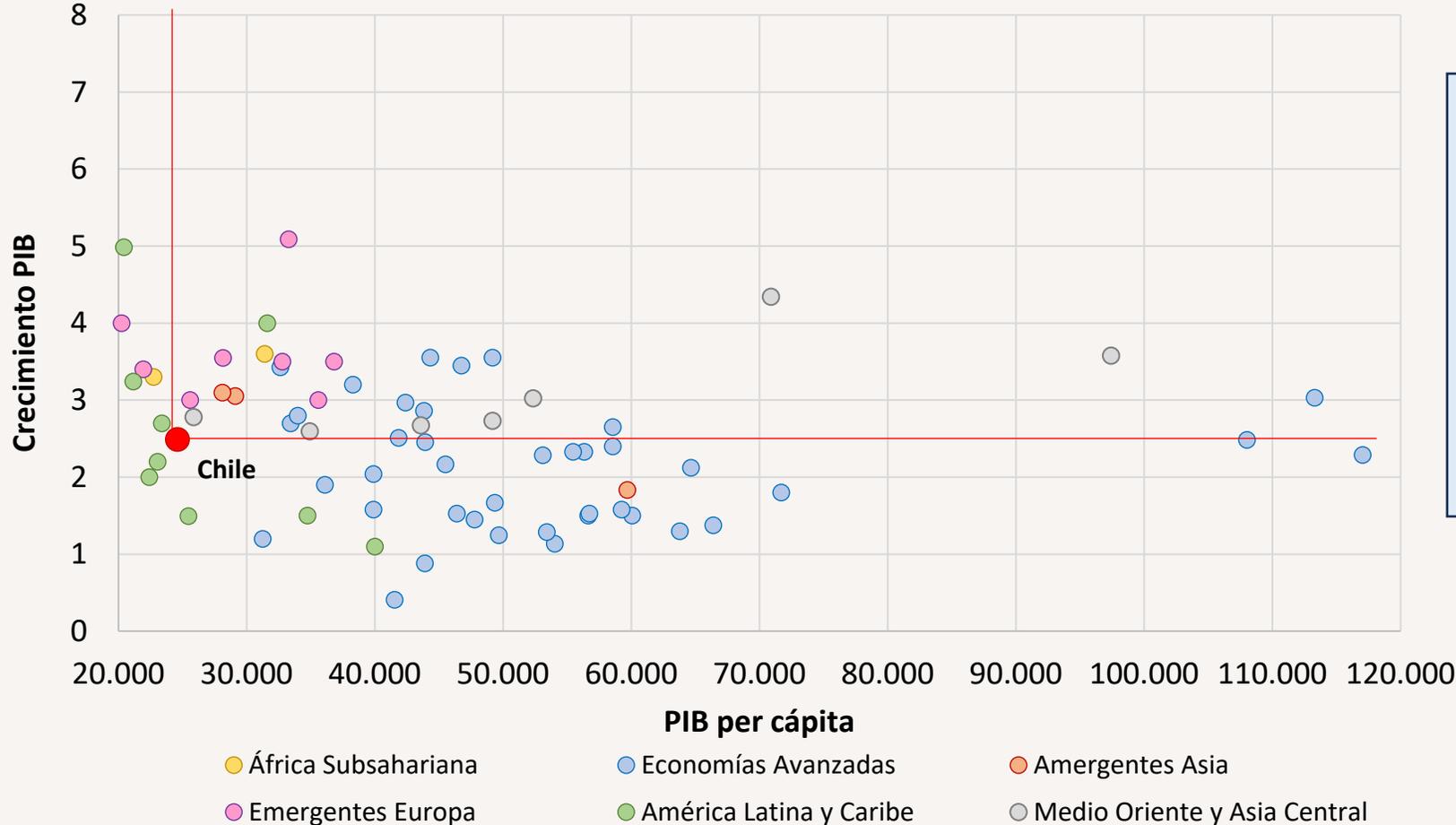


Nota: (1) PIB tendencial estimado por el comité de expertos en dicho año de consulta desde 2010 a 2021.

Fuente: Ministerio de Hacienda y Banco Central de Chile.

Economías con PIB per cápita similares o mayores muestran que aún hay margen para alcanzar tasas de crecimiento más elevadas. Es un desafío que hay que asumir, pero no resolverá las actuales necesidades de financiamiento

PIB per cápita vs Crecimiento del PIB
(var anual porcentaje, ppc dólares)



Para elevar el nivel de PIB 10% adicional se necesitaría:

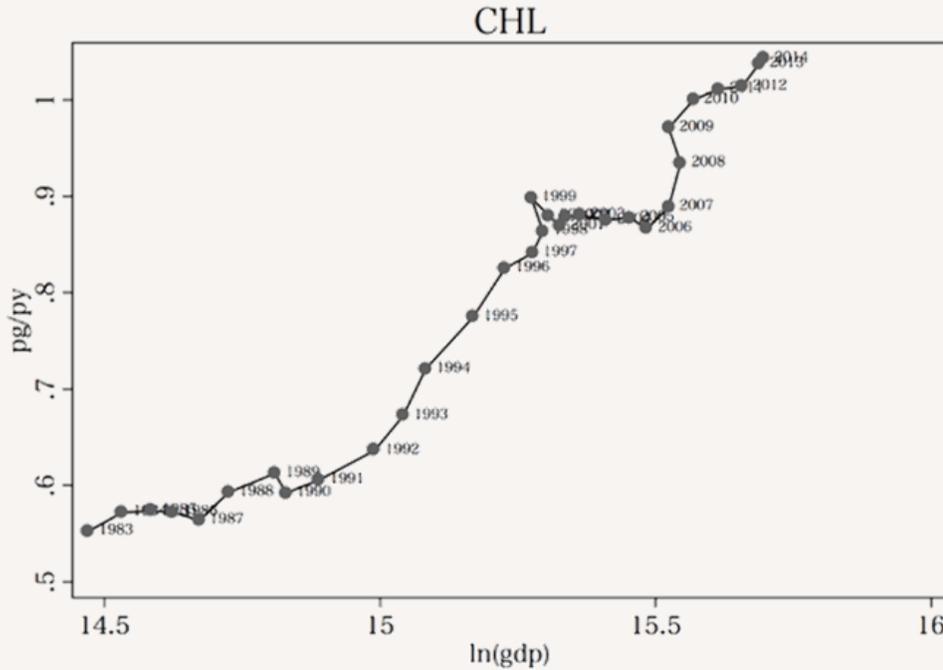
- En un plazo de 5 años: crecer 4,2% por año (1,93 pp adicional al crecimiento tendencial actual)
- En un plazo de 10 años: crecer 3,3% por año (0,96 pp adicional al crecimiento tendencial actual)

Nota: Se consideran economías con PIB per cápita mayor a 20.000 ppc dólares. PIB per cápita del año 2022 a precios constantes en Purchasing power parity, 2017 international dollar (ppp). Crecimiento del PIB 2028 a precios constantes. **Fuente:** Fondo Monetario Internacional

El crecimiento económico no genera la misma proporción de espacio fiscal, porque los costos y componentes del gasto crecen con la economía

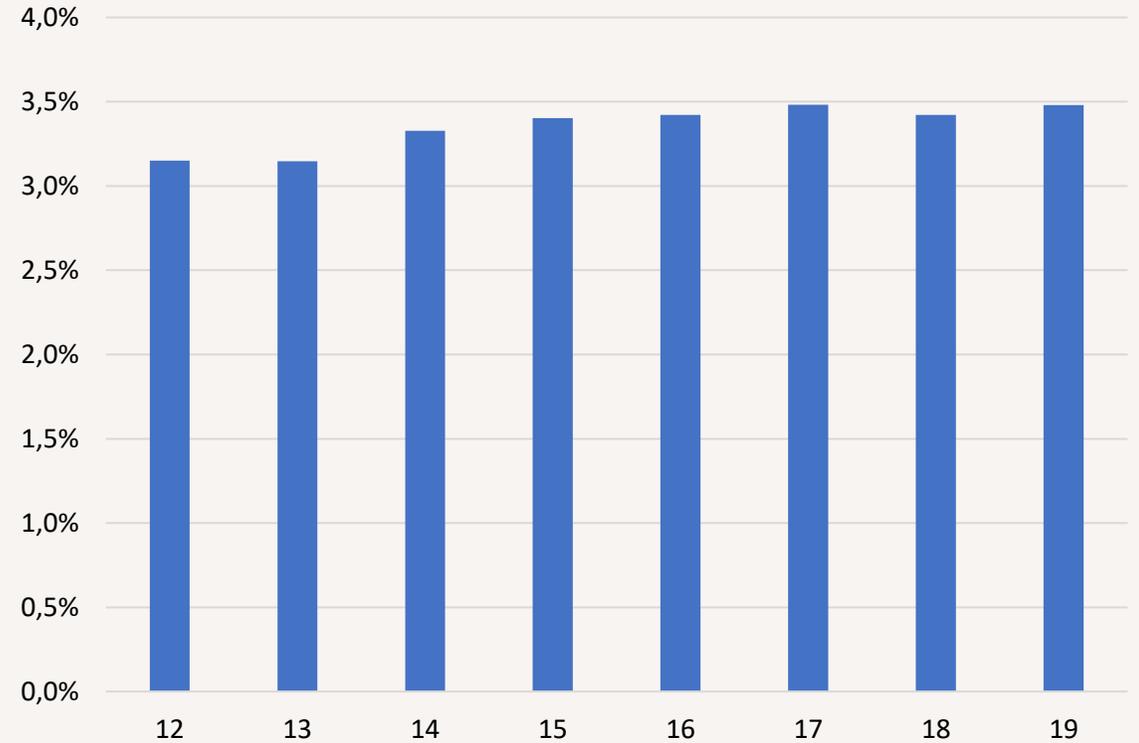
P_g/P_y as GDP grows: Chile (1983-2014)

Elasticity in the time series $d(P_g/P_y)/d\ln[GDP] \approx 0.35$



Source: Authors, based EC-AMECO and World Bank.

Empleados gobierno central(exc salud y educ)/Total cotizantes AFP (porcentaje)



Fuente: Dipres e INE

Los costos unitarios del gobierno suben también con el crecimiento (dada su mayor consumo de no transables – efecto Balassa-Samuelson)

Fuente: Pino and Wagner (2017) – Presentación SECHI: Fiscal Sustainability & Hedging when Growth makes Government Inputs more Expensive

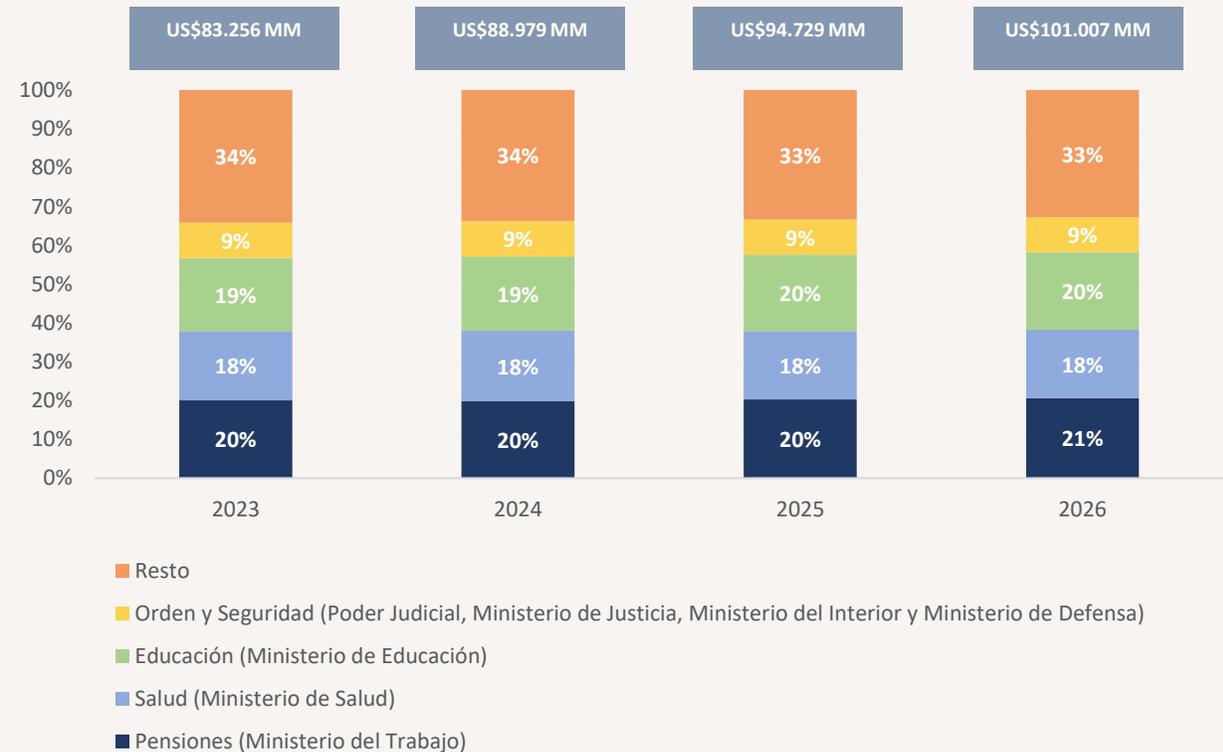
Eficiencia del gasto: la racionalización de los gastos públicos preservando la oferta actual de bienes públicos y prestación de servicios es posible y necesaria, pero el espacio es acotado y se requiere mucha persistencia para mantenerlo

Actualmente, el 90% de los recursos de la oferta programática está comprometido en leyes permanentes.

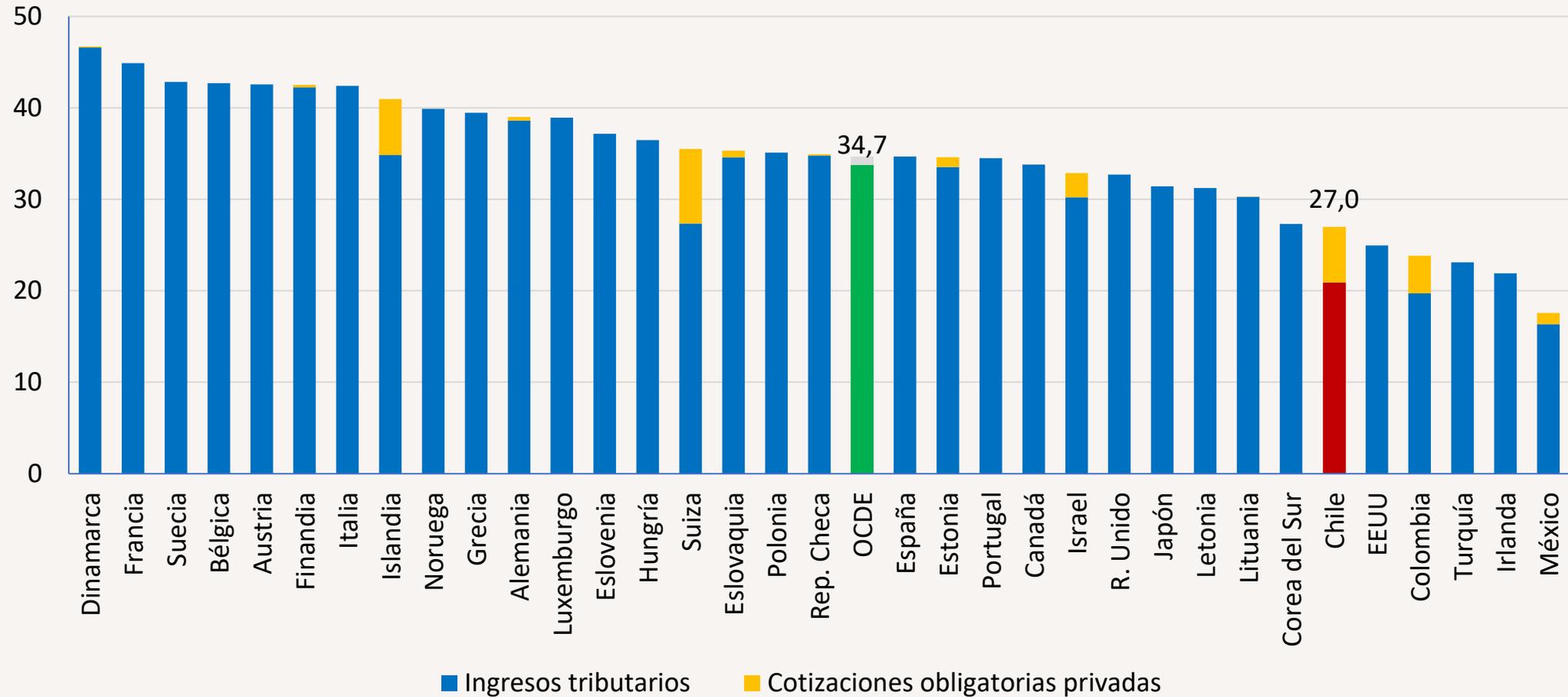
- 20% al sistema de pensiones;
- 20% en educación, considerando las subvenciones, gratuidad y carrera docente;
- 18% en salud, asignado a hospitales, financiamiento de la Atención Primaria Salud, entre otros;
- 9% en materias de orden público y defensa.
- El resto financia los distintos ministerios y gobiernos regionales que, a su vez, poseen un gasto rígido estimado en casi un 90% de su total, dejando un estrecho margen de flexibilidad presupuestaria.

Composición del Gasto Comprometido 2023-2026

(% del gasto total de cada año)

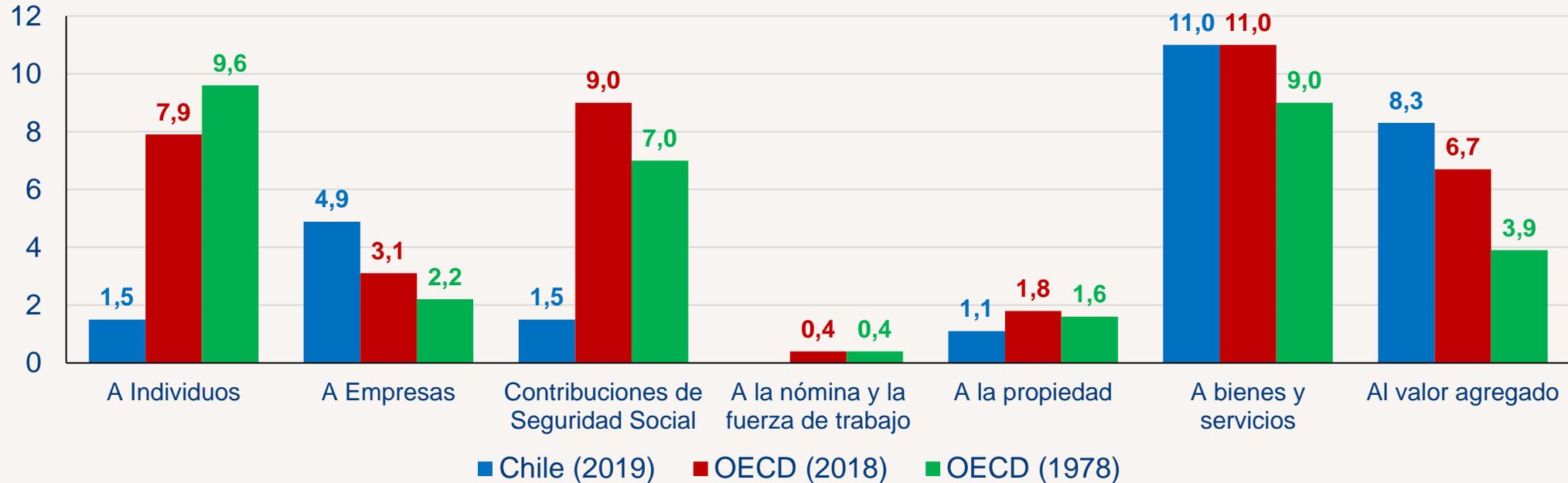


Recaudación tributaria: la brecha de la carga tributaria de Chile respecto a los países OCDE es amplia, incluso considerando cotizaciones previsionales



Esta brecha se concentra en los impuestos a los ingresos personales, incluso cuando Chile se compara con los países de la OCDE 40 años atrás. En cambio, la carga de los impuestos indirectos es idéntica y a las empresas, mayor.

Impuestos por categoría
(% del PIB)



Las reformas tributarias tienen diferentes formas de cumplir sus objetivos, en especial cuando se requiere un aumento de la recaudación. Podemos encontrar al menos tres componentes:

1. **Medidas contra la Elusión y Evasión tributaria:** corresponden a modificaciones que no implican un aumento de impuestos sino el cumplimiento de las normas vigentes.
2. **Medidas que implican un incremento de los impuestos:** los aumentos se pueden obtener por elevar impuestos existentes, crear nuevos impuestos o por la reducción o eliminación de exenciones.
3. **Medidas que implican una disminución de los impuestos:** las disminuciones pueden ser permanentes o temporales, en este último caso, para cumplir un fin específico (fomentar innovación, inversión u otros). También se puede disminuir la carga tributaria creando beneficios tributarios focalizados.

Las reformas tributarias, para no ser erráticas, requieren apoyarse en ciertos principios compartidos de lo que es un sistema tributario deseable

1. **Legalidad:** Solo por ley se pueden aplicar impuestos.
2. **Justicia tributaria:** la legitimidad de un sistema tributario descansa en su capacidad para dar un trato justo a los contribuyentes, gravando los hechos económicos de manera objetiva, equitativa y progresiva, evitando tanto cargas desproporcionadas o confiscatorias, como exenciones injustificadas. La justicia tributaria comprende progresividad vertical, equidad horizontal y erradicación de prácticas elusivas.
3. **Eficiencia económica:** el sistema tributario debe contribuir a una eficiente asignación de los recursos en la economía, estimulando la inversión, la productividad, la competencia, la innovación y la sostenibilidad.
4. **No afectación:** los impuestos deben ingresar a fondos generales de la nación y no estar afectados a fines específicos.
5. **Reciprocidad:** El Estado y los organismos públicos tienen el deber de usar los recursos provenientes de la recaudación tributaria con transparencia y eficiencia.

Las reformas tributarias, para no ser erráticas, requieren apoyarse en ciertos principios compartidos de lo que es un sistema tributario deseable (cont.)

6. **Compromiso con el cumplimiento tributario:** el cumplimiento tributario es responsabilidad tanto legal como ética de los contribuyentes. El uso de resquicios legales para evadir impuestos es una conducta condenable.
7. **Simplicidad:** el sistema tributario debe ser simple, fácil de comprender por el contribuyente y no imponer costos adicionales en tiempo y recursos para su comprensión y cumplimiento. Las exigencias en materia de declaraciones y procedimientos deben adecuarse a las capacidades y posibilidades de los contribuyentes, con especial atención a las empresas de menor tamaño.
8. **Educación y asistencia al contribuyente:** la administración tributaria debe poner a disposición del contribuyente la información y orientación necesarias para el cumplimiento de sus obligaciones, así como la asistencia para responder sus consultas.
9. **Estabilidad y certeza:** el sistema tributario debe ser estable en el tiempo y ofrecer certezas a los contribuyentes, de modo de reducir los riesgos asociados a cambios normativos. Cuando estos se producen, se deben establecer mecanismos de transición que faciliten la adaptación.
10. **Adaptabilidad:** el sistema tributario debe ser capaz de adaptarse a cambios en la estructura económica, la tecnología y a las necesidades y posibilidades de los contribuyentes.

Un Pacto Fiscal para el Desarrollo, que sea capaz de dar estabilidad al sistema tributario, debe ser capaz de integrar todos los elementos anteriores

1. **Principios para un sistema tributario moderno en Chile:** marco de valores que sirva como encuadre para la actual reforma tributaria, así como para la evaluación de la misma y modificaciones futuras.
2. **Necesidades y prioridades de gasto:** gastos prioritarios y sustantivos cuantitativamente, que no puedan financiarse dentro del proceso presupuestario convencional.
3. **Compromisos del Estado:** austeridad, transparencia, eficiencia. Aporte de fracción de financiamiento.
4. **Financiamiento tributario:** ajustes a proyecto de reforma tributaria que se rechazó en la Cámara de Diputados.
5. **Crecimiento y formalización:** impacto de impuestos y gastos sobre el crecimiento y la formalización, y retroalimentación a través de una mayor recaudación tributaria.
6. **Consolidación, seguimiento y evaluación:** balance fuentes/uso; implementación, monitoreo y evaluación de impacto.

1. La demanda por mayores recursos públicos no es una fijación ideológica ni un producto del populismo o la desidia, sino un fenómeno propio del desarrollo de las sociedades, que demandan soluciones institucionales a los desafíos que genera el desarrollo económico, la urbanización y la transición demográfica, entre otros.
2. La magnitud de esta demanda reclama una respuesta multidimensional, a la que concurran el crecimiento económico, la eficiencia en la gestión pública y la recaudación tributaria. Se debe evaluar con realismo el aporte posible de cada una de estas fuentes, considerando para ello el actual nivel de desarrollo económico e institucional del país.
3. Una mayor recaudación tributaria es imprescindible para responder a las demandas de la sociedad con la urgencia requerida. Esto debe expresarse en una serie de medidas para ajustar la estructura tributaria, elevar el rendimiento de la recaudación, eliminar resquicios y fuentes de elusión. Estas medidas también pueden contemplar diversos mecanismos de incentivo para la inversión, la productividad y la formalización, pero su efecto recaudatorio debe ser dimensionado y compensado.
4. Estos son desafíos que debemos abordar hoy. Postergar o rechazar una reforma tributaria no va a hacer desaparecer el tema y solo va a prolongar la incertidumbre y los conflictos en torno a la acción del Estado. Hoy tenemos la oportunidad de insertar las modificaciones tributarias en un pacto fiscal sólido, legítimo y duradero. No cometamos el error de volver a postergar definiciones que son urgentes para el país.

EL SISTEMA TRIBUTARIO DENTRO DE UN PACTO FISCAL PARA EL DESARROLLO

Sistema tributario: La mejor receta para Chile

Nuevo Ciclo ICARE

16 de junio 2023



Mario Marcel | Ministro de Hacienda