

MARÍA CECILIA CIFUENTES H.
DIRECTORA EJECUTIVA CENTRO ESTUDIOS FINANCIEROS

Reforma tributaria: Premisas erróneas

El Mercurio
6 de Mayo de 2022

El Gobierno ha iniciado ya los diálogos sociales por la reforma tributaria, en un esquema que parece positivo en la búsqueda de mayor legitimidad del proceso. Sin embargo, en la presentación del proceso, las autoridades del Ministerio de Hacienda ya entregaron su diagnóstico del problema, lo que no parece igual de razonable, sobre todo porque ya llevamos un período largo en que diagnósticos errados no permiten resolver los desafíos del país. Si realmente se quiere construir un pacto social sobre esta materia, lo primero sería consensuar el diagnóstico, y de hecho ya en las primeras audiencias han surgido cuestionamientos muy válidos sobre el punto de partida oficial.

Un primer aspecto se refiere a la carga tributaria que debería tener nuestro país. El Gobierno plantea que tenemos una brecha respecto al promedio de la OCDE de entre ocho y diez puntos del PIB, que debería cerrarse en el plazo de dos gobiernos. Esta meta, además de poco realista respecto de procesos de alzas de impuestos en general, es muy cuestionable. Si la brecha se corrige por el componente de seguridad social y por el nivel de desarrollo del país, nos encontramos que menos de tres puntos del PIB son los que nos separan del promedio de ese grupo. Llevamos en la última década cinco reformas tributarias para subir impuestos, a pesar de las cuales la recaudación en términos del PIB se ha mantenido bastante estable en torno a un 18% del PIB. Parece que nos olvidamos de que esta no solo depende de las tasas de impuestos, que han subido fuertemente en ese período, sino también de la base, que suele moverse en la dirección contraria cuando los aumentos de tasas son significativos en plazos reducidos. No parece bueno insistir en ese camino fracasado.

Un segundo elemento discutible del diagnóstico es la idea de que nuestro sistema tributario es poco progresivo, conclusión que se obtiene de comparar los índices Gini de los países antes y después de la acción del Estado. Dejando de lado las dificultades metodológicas para calcular el índice Gini antes de impuestos (la real incidencia de los impuestos no depende de quién sea el contribuyente definido por la ley), lo cierto es que la explicación del reducido impacto de las políticas públicas en reducir la desigualdad no se debe a los impuestos, sino al rol que cumplen las transferencias fiscales. Efectivamente, de acuerdo con los datos de la OCDE, Chile tiene un índice Gini antes de impuestos y transferencias de 0,49, no muy distinto al promedio de la OCDE, de 0,47. Después de la acción estatal, el Gini de Chile se reduce a 0,46, mientras que en la OCDE llega a 0,31. Sin embargo, esta reducción del índice de 0,16 puntos es explicada en más de un 80% por el efecto de las transferencias fiscales. Entonces no es cierto que nuestro sistema tributario sea poco progresivo respecto a los países de la OCDE; lo que ocurre es que el gasto público es muy poco efectivo en reducir la desigualdad. Un solo dato permite ilustrar este punto; sabemos que en el mediano plazo el mejor camino para

reducir la desigualdad es entregar buena educación a los grupos vulnerables; pues bien, Chile es de los países de la OCDE que más gastan en educación en términos del PIB, pero tiene los peores resultados en este campo en ese grupo de países. ¡Más que subir los impuestos, tenemos que mejorar significativamente la eficacia de las políticas públicas!

Un tercer elemento discutible del diagnóstico oficial se refiere a la reducida carga que enfrentan las personas en comparación con la OCDE, donde la recaudación de impuestos personales representa un 8% del PIB, mientras que en Chile llega a un 1,5%. Más allá de que este dato también debería corregirse por nivel de desarrollo y cargas de seguridad social, lo cierto es que en Chile el 75% de los contribuyentes está exento, situación que no ocurre en ese grupo de países. Algo muy similar sucede con las contribuciones de bienes raíces, que en la OCDE recaudan un 1,8% del PIB y en Chile, un 1,1%; sin embargo, el 77% de las propiedades están exentas. ¿Se subirán los impuestos a la clase media para cerrar esa brecha? Parece políticamente inviable en el contexto actual, sobre todo si se plantea mayor progresividad como objetivo.

En definitiva, y en pro de que este necesario pacto tributario sea exitoso, la construcción del diagnóstico debe ser parte del diálogo, ya que en caso contrario parece imposible, primero, construir consensos, y segundo, resolver la necesidad de recaudar más, generando certeza sobre las reglas del juego futuras. Es posible avanzar en esta materia, con una meta más realista y menos basada en la consigna de que son los ricos los que tienen que pagar.