

## PROPUESTA TRIBUTARIA DEL PRECANDIDATO COMUNISTA DANIEL JADUE

- El programa de gobierno del precandidato Daniel Jadue propone una reforma sustancial al sistema tributario que genere recursos adicionales por 8 a 10% del PIB, así como un incremento significativo de la deuda pública.
- La reforma tributaria de 2014, que prometía recaudar 3% del PIB, sólo logró la mitad de lo esperado, y sólo en el año en que hubo crecimiento económico (2018). De repetirse la historia, especialmente en el contexto de reducido o nulo crecimiento de mediano plazo que enfrentaremos, este costoso programa de gobierno afectará aún más las finanzas públicas, llevando a la deuda pública a niveles insostenibles.
- La propuesta contiene la desintegración entre los impuestos de primera categoría y global complementario, eleva el impuesto de segunda categoría, crea un royalty adicional al existente, impone impuestos patrimoniales permanentes y elimina una serie de incentivos tributarios. Cada una de estas reformas tiene efectos sustanciales sobre el equilibrio general de la economía y es necesario tenerlos a la vista para lograr un debate donde la información esté disponible.

El programa presidencial del candidato del Partido Comunista, Daniel Jadue, considera un incremento del gasto público en torno a 11% del PIB (+US\$35.000 mills.) en su período presidencial. Adicionalmente, propone una reforma profunda al sistema tributario que genere recursos adicionales por 8 a 10% del PIB, los cuales ayudarían tanto a financiar esta expansión del gasto público, como a cerrar una parte significativa de la brecha de recaudación tributaria respecto de los países desarrollados. Todos estos ajustes bajo el compromiso de no generar efectos negativos en la inversión o el empleo.

El punto de partida para un correcto análisis de la propuesta impositiva es reconocer que la estructura tributaria sí tiene efectos reales en la economía en la medida que afecta a la inversión en capital físico y humano y al ahorro, y por esta vía, al crecimiento y al empleo. Un buen sistema tributario fomenta el desarrollo, al mismo tiempo que genera más recursos para las arcas fiscales.

Se menciona que la reforma recaudará entre 8 y 10% del PIB sin ningún efecto adverso en la economía. Nuestra propia evidencia pone en duda la viabilidad de esta medida, así como sus tan anhelados efectos neutrales. Efectivamente, la gran reforma tributaria del 2014, que prometía recaudar 3% del PIB, en el mejor de los casos sólo logró la mitad de lo esperado, y sólo en el año en que hubo crecimiento económico<sup>1</sup> (2018). De repetirse la historia, especialmente en el contexto de reducido o nulo crecimiento de mediano plazo que enfrentaremos, este costoso programa de gobierno afectará aún más las finanzas públicas, llevando a la deuda pública a niveles insostenibles.

También se argumenta que Chile presenta una carga tributaria significativamente menor a la que tiene la OCDE (en torno a 13 puntos del PIB en 2018), brecha que es necesario cerrar. Este argumento adolece de cuatro inexactitudes:

1) Al interior de la OCDE se observa una gran dispersión en todos los elementos relacionados con los impuestos (tasas y bases), por lo cual no hay una sola estructura tributaria a la cual ceñirse, dificultando el análisis comparado<sup>2</sup>.

2) En Chile los trabajadores financian directamente su sistema de seguridad social (capitalización individual) a diferencia de la OCDE donde es el Estado el que mayoritariamente financia este sistema (de reparto). Por tanto, en el bloque se requiere de mayores impuestos para solventar este sistema. Esta diferencia explica casi 8 de los 13 puntos de brecha.

3) Los países de la OCDE presentan actualmente un ingreso per cápita considerablemente mayor al nuestro (US\$44.600 promedio versus US\$23.266 en 2018). Al igual que en las personas, la carga tributaria<sup>3</sup> que puede soportar un país depende de su nivel de ingreso (progresividad). Por tanto, corrigiendo por las diferencias de ingresos, la OCDE presentaba una carga tributaria sin seguridad social menos de 3 puntos superior a la que tenemos actualmente.

4) La reforma tributaria del 2020 se estima incrementaría la recaudación tributaria en torno a 1% del PIB en estado estacionario, cerrando aún más la brecha que presenta Chile con el promedio de la carga tributaria de los países de la OCDE,

---

<sup>1</sup> Estimación realizada en base a información de la Dirección de Presupuestos tomando la recaudación tributaria del Gobierno Central entre 2014 (16,5% del PIB) y 2018 (18% del PIB).

<sup>2</sup> Para mayor análisis ver García, M. (2020). Impuestos en Chile. Serie Informe Económico N° 282. Libertad y Desarrollo.

<sup>3</sup> Carga tributaria se define como la recaudación total de impuestos como porcentaje del PIB.

quedando menos de 2 puntos de diferencia. Así, bajo todas estas consideraciones, el argumento de continuar incrementando los impuestos en Chile con el objeto de cerrar la brecha con la carga tributaria de la OCDE pierde validez a la luz de los datos.

## REFORMA TRIBUTARIA PROPUESTA

La reforma tributaria que propone el candidato comunista considera principalmente cuatro pilares, los cuales presentan inconvenientes dado sus negativos efectos finales en el bienestar de las personas:

### I. Cambios al impuesto a la renta

1. Desintegrar el impuesto corporativo del personal frente al retiro de utilidades. El objetivo de esta medida es sólo recaudatorio e implica gravar dos veces el mismo flujo: en el origen (la empresa) y en el destino (la persona). Adicionalmente, afecta la equidad horizontal, ya que la carga tributaria puede no ser la misma para dos personas que ganan lo mismo, pero una lo obtiene del trabajo y otra del capital. También afecta la equidad vertical, ya que una persona que genera menores ingresos que otra puede terminar pagando más impuestos por el solo hecho de que estos provengan del capital.

2. Modifica los tramos e incrementa la progresividad del global complementario para aquellos ingresos que superen las 90 UTM mensuales, esto es, sobre \$4.600.000. En Chile los impuestos personales son progresivos. De acuerdo a información del propio SII, cerca del 75% de las personas naturales se ubica en el tramo exento de los impuestos personales, mientras que el 0,8% de los contribuyentes, los de mayores ingresos, aportan el 61% de la recaudación de este impuesto. La existencia de este tramo exento es una de las principales diferencias con los países del bloque ya que la mayoría de ellos (9 de 34 países) no consideran un tramo exento en los impuestos personales, recayendo esta carga tributaria sobre todas las personas. La tasa de impuesto promedio aplicada al primer tramo de ingresos en la OCDE se ubica por sobre el 10%.

### II. Royalty a las ventas de la gran minería del cobre y recursos naturales

El impuesto específico que rige a la actividad minera considera al Estado como un socio pasivo, el cual sólo recauda impuestos cuando las empresas tienen utilidades, pero no cuando tienen pérdidas. De esta forma, la intervención estatal no altera la viabilidad de ningún proyecto minero, pudiendo convivir empresas con distintos grados de eficiencia. Sin embargo, un royalty a las ventas totales, como el

propuesto, independiente de los costos de producción y, por tanto, de las utilidades, puede llevar a la paradoja de que una empresa, aun cuando tenga pérdidas tributarias, igualmente deba pagar este nuevo impuesto, terminando por hacer inviables aquellas empresas que presentan procesos productivos menos eficientes.

### III. Impuestos patrimoniales

El detalle considera: i) un impuesto permanente a los patrimonios; ii) a los residentes con patrimonio tanto en Chile, como en el extranjero; iii) todos los activos y pasivos en base a normas especiales de valoración; iv) aplicar un impuesto de salida (*exit tax*) al patrimonio de aquellos que terminen con la residencia en el país; v) modificar la ley de herencias y donaciones para aumentar la recaudación; y vi) ajustar el sistema de valoración de inmuebles.

Toda la evidencia de la OCDE respecto de este tipo de impuestos apunta en el mismo sentido: impacto negativo en equidad; dificultad en definir la tasa de impuesto; dificultad en definir el valor del patrimonio; elevado costo administrativo; baja recaudación; reducido efecto distributivo; duplicidad de impuestos; fuga de grandes patrimonios a países tributariamente más competitivos, etc. Así, de los 13 países de la OCDE que utilizaban este impuesto a principios de los 90, sólo tres lo mantienen en vigencia<sup>4</sup>.

### IV. Reducción de las exenciones y privilegios tributarios

El programa propone la eliminación o reducción de una serie de exenciones. Estas reducciones se justifican bajo el argumento que algunas de ellas ya no cumplen con la motivación económica o social que las inspiró al momento de su generación e implican una fuente muy importante de gasto tributario.

Entre las propuestas están:

- i. Eliminar exención de impuesto a las ganancias de capital en instrumentos bursátiles.
- ii. Rebajar el beneficio de las UF 8.000 de exención en las ganancias de capital obtenidos en la venta de inmuebles y eliminar el impuesto sustitutivo de 10%.
- iii. Eliminar el régimen de renta presunta.

---

<sup>4</sup> Estos países son España, Noruega y Suiza. Como porcentaje del PIB, la recaudación que estos países alcanzaron en 2018 fue: 0,2%, 0,6% y 1,3%, respectivamente.

- iv. Eliminar la exención del pago de impuesto de primera categoría a los Fondos de Inversión Privados, y revisar la tributación de los Fondos de Inversión Públicos.
- v. Eliminar los beneficios asociados al diésel y los combustibles (su exclusión de la base del IVA y el crédito del diésel para transporte de carga e industrias) y aumentar el impuesto específico al diésel.
- vi. Eliminar el crédito especial a empresas constructoras.
- vii. Limitar beneficios asociados a los DFL2, especialmente respecto a los inmuebles adquiridos antes de 2010.
- viii. Limitar el uso de pérdidas tributarias como un gasto tributario.
- ix. Gravar fuentes contaminantes a través de una estructura de impuestos verdes que incentive procesos de cambio tecnológico y minimice el traspaso de agentes contaminantes desde fuera del país a través de la sustitución de producción nacional por bienes importados.

Luego de un profundo y técnico análisis de las exenciones, la Comisión Tributaria para el Crecimiento y Equidad<sup>5</sup>, integrada por un grupo de reconocidos economistas de distintas tendencias, convocados por el ex ministro de Hacienda, Ignacio Briones, llegó a una conclusión similar respecto de la necesidad de modificar las actuales exenciones. Sin embargo, la Comisión difiere en cuanto a cuáles exenciones deben ser modificadas<sup>6</sup>.

## REFLEXIONES FINALES

Se propone una reforma sustancial al sistema tributario que genere recursos adicionales por 8 a 10% del PIB, así como un incremento significativo de la deuda pública.

La reforma tributaria del 2014, que prometía recaudar 3% del PIB, sólo logró la mitad de lo esperado, y sólo en el año en que hubo crecimiento económico (2018). De repetirse la historia, especialmente en el contexto de reducido o nulo crecimiento de mediano plazo que enfrentaremos, este costoso programa de gobierno afectará aún más las finanzas públicas, llevando a la deuda pública a niveles insostenibles.

---

<sup>5</sup> Para más detalle ver Libertad y Desarrollo (2021). Cómo y cuándo avanzar en las exenciones tributarias. Tema Público. Nº 1487-2. Marzo.

<sup>6</sup> Respecto de las recomendaciones específicas sobre la eliminación, mantención o modificación de los distintos beneficios, las votaciones de la Comisión fueron por mayoría, por lo que no hubo necesariamente acuerdo total en todas las votaciones, pero sí en un número importante de ellas.

La propuesta contiene la desintegración entre los impuestos de primera categoría y global complementario, eleva el impuesto de segunda categoría, crea un royalty adicional al existente, impone impuestos patrimoniales y elimina una serie de incentivos tributarios. Cada una de estas reformas tiene efectos sustanciales sobre el equilibrio general de la economía y es necesario tenerlos a la vista para lograr un debate donde la información esté disponible.

A pesar que desde esta candidatura se ha planteado que no afectará a la economía ni tampoco la creación de más y mejores puestos trabajo, ello más bien queda en el plano de las buenas intenciones. La realidad que reveló los resultados de la encuesta CASEN 2020 en cuanto al aumento de la tasa de pobreza debido a la destrucción de empleo durante el primer año de pandemia, necesariamente nos obliga a reforzar el foco en la recuperación del empleo, su fortalecimiento y crecimiento durante los próximos años.