

**L**a ambiciosa idea de Apruebo Dignidad, la olvidada coalición que llevó Gabriel Boric a La Moneda, de implementar una gruesa reforma tributaria que sirviera de soporte a los cambios sociales y a la instalación de los cimientos de un estado de bienestar en el país, se diluyó drásticamente.

El hasta ahora llamado pacto fiscal, hoy rebautizado como "Pacto por el crecimiento económico, progreso social y responsabilidad fiscal", mutó con fuerza en su contenido y financiamiento en los últimos dos años y presenta un futuro incierto, en medio del estancamiento de la economía y un escenario político adverso.

Si bien el brusco aterrizaje de expectativas del gobierno con su programa presidencial ha sido doloroso para la coalición, el capítulo tributario tiene un sabor más amargo aún. El rechazo a la idea de legislar el pacto fiscal en marzo de este año, la mayor derrota legislativa del gobierno, descolocó a la coalición y al propio ministro de Hacienda, Mario Marcel, quien gozaba hasta entonces de fuerte popularidad en las encuestas y un poder sin contrapesos en el gabinete.

Fue a partir de ese momento en que la reforma comenzó a desdibujarse con fuerza desde su propuesta original y también se inició el desgaste político de Mario Marcel.

Esta semana, marcada por la agenda antidelincuencia y la queja del mundo empresarial por la "inacción" del gobierno en materias como el crecimiento, varios economistas de centroizquierda alertaron por la posibilidad de que el llamado pacto fiscal termine en el olvido. Mientras el exsubsecretario de Hacienda Alejandro Micco reconoció que "hay una posibilidad real de que no se avance nada con el pacto fiscal", el economista de la Universidad de Chile Óscar Landerretche dijo que existe un serio riesgo de que el gobierno termine con menos reformas sociales que las administraciones de Ricardo Lagos, Michelle Bachelet e, incluso, Sebastián Piñera.

"Fue una reforma (tributaria) bastante tirada para la punta, que no reconocía que no tenía mayoría parlamentaria para llevarla adelante. Era evidente, pero se hizo para hacer un punto político, y se perdió todo el espacio temporal que podría haber para hacer una reforma. Ahora, en marzo se cumple el año del rechazo, pero vamos a ver, porque se entra en un ciclo electoral, está mal la economía, está difícil hacer una reforma tributaria agresiva al alza, se perdió una ventana muy importante", dijo el ex presidente del directorio de Codelco y militante PS.

#### Duro aterrizaje

Fue en diciembre de 2021, ad portas de la segunda vuelta presidencial, que Apruebo Dignidad logró un "Acuerdo de Implementación Programática" con las candidaturas de Marco Enríquez-Ominami y Yasna Provoste para viabilizar el programa. En el texto se aterrizaron los principales ejes de la reforma tributaria a llevar adelante y cuya recaudación apuntaba a 5 puntos del PIB hacia finales del gobierno y del 8% en

# Cómo la ambiciosa reforma tributaria de Boric se diluyó en dos años



**La profunda propuesta de campaña se estrelló con una dura realidad política y económica y ha ido mutando no sólo en su contenido, sino también en su fórmula de recaudación. Pese a los esfuerzos de Hacienda, el llamado pacto fiscal, que mantiene un alza de impuestos a la renta de las personas de mayores ingresos, tiene un incierto futuro.**

ocho años.

“El éxito de las medidas propuestas no sólo dependerá del próximo gobierno, sino del apoyo en el tiempo que supone este nuevo pacto fiscal que permita financiar un gasto social de manera responsable para lograr materializar un estado de bienestar en la próxima década”, describía entonces el texto programático.

Además de plantear un nuevo régimen de impuesto a la renta para las grandes empresas y la eliminación de exenciones, la propuesta de gobierno incluía un impuesto a los “super ricos”, medidas contra la evasión y la elusión y los denominados impuestos verdes (correctivos). Este último hoy no aparecen en la agenda legislativa de Hacienda. Adicionalmente, se planteaba un *royalty* a la gran minería, cuyo objetivo recaudatorio original era de un 1% del PIB.

“El ambicioso pacto fiscal original de la campaña, que era una reforma muy potente y con un incremento de gasto significativo, estuvo pensada no sólo en ganar las elecciones, sino también para una nueva Constitución en la línea de lo que ellos pensaban. Eso, sin embargo, no se dio. El pacto fiscal era la contracara del pacto constitucional”, afirma el economista y académico de la Universidad de Chile, Guillermo Larraín, quien cree que hoy el pacto fiscal está totalmente debilitado.

Coincide Alberto Cuevas, socio de Tax & Legal de KPMG y excoordinador de Política Tributaria de Hacienda durante el segundo gobierno de Michelle Bachelet. “El proyecto original, respecto de lo que está hoy, ha cambiado radicalmente y lo único que hoy tiene viabilidad política son los temas de evasión y elusión. El problema del proyecto original es que no tuvo ningún análisis de economía política y no tenía desde el principio ninguna viabilidad. Muchos pensábamos que había un tejo pasado y que se irían soltando cosas en el camino. Sin embargo, el proceso (de desmoronamiento del proyecto) para el gobierno fue mucho más dramático de lo que esperaba”, afirma Cuevas al aludir al rechazo de la idea de legislar de la reforma en marzo pasado.

Una vez iniciado el gobierno, Hacienda se tomó tres meses para aterrizar los números del ambicioso plan tributario de campaña. Fue en julio de 2022 que Marcel anunció la reforma y, de paso, ajustó algunos parámetros clave respecto de la idea original: bajó a 4,1% del PIB el objetivo recaudatorio debido a que el proyecto que financió la Pensión Garantizada Universal (PGU) aprobado hacia finales del gobierno de Sebastián Piñera, acudió a algunas exenciones y medidas que estaban incluidas en el menú de ingresos de la reforma del programa de Gabriel Boric.

Sólo dos meses después del anuncio, el paquete tributario profundizaba el aterrizaje de expectativas recaudatorias y las bajaba a 3,6% del PIB en régimen, tras algunas indicaciones y ajustes por parte del gobierno.

La decisión de Hacienda el año pasado fue separar lo más relevante del paquete tributario en dos grandes proyectos. Por un lado, estaba el que incorporó un nuevo régimen de *royalty* a la gran minería y que fue

aprobado en mayo de este año (con la mitad de la recaudación original) y, por otro, el llamado “corazón de la reforma”, el ancla recaudadora del plan impositivo.

Este último proyecto, que fue desechado en marzo de este año por la Cámara de Diputados y que recaudaba 2,7 puntos del PIB, incluía aumentar el impuesto a la renta a las personas de ingresos mensuales imponibles superiores a \$ 4 millones, un tributo de 1,8% a las utilidades retenidas de sociedades de inversión, un nuevo gravamen a 6.300 personas de alto patrimonio, y medidas contra la evasión y elusión, entre otros.

“Fue muy bueno que la Cámara de Diputados haya rechazado la idea de legislar de ese proyecto (de marzo pasado) porque, quizás, podríamos haber despachado una reforma tributaria que pudo haber ocasionado a la economía otro frenazo”, reflexiona el senador José García Ruminot (RN) a nueve meses del episodio que constituyó una de las mayores derrotas políticas del gobierno en sus dos años de administración.

Tajante, el senador cree que el tributo a los altos patrimonios y a las utilidades retenidas podrían haber causado un mayor daño a la alicaída inversión y al deteriorado crecimiento económico. “Hay una transformación completa de la reforma tributaria respecto de lo que llegaron proponiendo (el gobierno); tuvieron que aceptar la realidad”, concluye el también miembro de la Comisión de Hacienda del Senado.

#### Nuevo e incierto camino

Pese a la derrota legislativa del proyecto estructural y el rechazo del empresariado y la oposición a un alza de impuestos, el gobierno y Marcel han intentado reflotar la refor-



**Hay una transformación completa de la reforma tributaria respecto de lo que llegaron proponiendo (el gobierno); tuvieron que aceptar la realidad”.**

**JOSÉ GARCÍA RUMINOT**, senador RN e integrante de la Comisión de Hacienda



**Este pacto fiscal recaudará la meta de financiamiento para entregar las certezas materiales de gasto que comprometió el gobierno, por lo tanto, no es fracaso, sino que un ajuste táctico y estos ajustes sin renunciar se realizan siempre”.**

**GAEL YEOMANS**, diputada de Convergencia Social y presidenta de la Comisión de Hacienda

ma tributaria bajo nuevos ejes, pero manteniendo el objetivo recaudatorio de 2,7% del PIB e incorporando nuevas fórmulas de financiamiento como un mayor crecimiento y ahorros en el gasto público.

El primer intento luego de la derrota de marzo fue del propio Presidente Gabriel Boric, quien llamó en agosto a los distintos sectores sociales y políticos a avanzar en una reforma tributaria. Luego del llamado se iniciaron una serie de reuniones con empresarios, académicos y partidos políticos.

Pero el nuevo intento también se hizo cargo del adverso escenario político y el complejo panorama de la inversión y el crecimiento, por lo que Hacienda renunció a insistir con un alza en la carga tributaria a las empresas, el impuesto al patrimonio y el tributo a las utilidades retenidas contenidas en el proyecto rechazado en marzo.

“La capacidad de armar un pacto fiscal hoy se ha diluido mucho y lo que empieza a pesar en forma muy fuerte es la necesidad de reactivar la economía”, precisa el economista Guillermo Larraín.

“El panorama se ve bien difícil. Tenemos un ministro Marcel que se ha ido desgastando, que es lo que siempre pasa, los últimos dos años de gobierno siempre son más difíciles de sacar cosas adelante, y hay altos grados de polarización política. Es más factible armar algo menos ambicioso, pero que pueda ser igualmente muy importante, que es una agenda de crecimiento y recaudación tributaria, más que de crecimiento y reforma tributaria”, añade Larraín.

El abogado de KPMG Alberto Cuevas profundiza el análisis y cree valioso que la discusión tributaria haya mutado a un debate más amplio que incluye el crecimiento eco-



**La capacidad de armar un pacto fiscal hoy se ha diluido mucho y lo que empieza a pesar en forma muy fuerte es la necesidad de reactivar la economía”.**

**GUILLERMO LARRAÍN**, economista y académico de la Universidad de Chile



**Salvo que ocurra un milagro político en que se construya un acuerdo por temas de crecimiento, de control de la evasión y la elusión, y de racionalización del gasto público, el espacio político para avanzar en el pacto fiscal es cercano a cero”.**

**ALBERTO CUEVAS**, socio de Tax & Legal de KPMG y excoordinador de Política Tributaria de Hacienda

nómico, racionalización del gasto público, sostenibilidad fiscal y los temas de control de la evasión y la elusión.

En lo que es más reciente intento por sumar respaldo político, esta semana Marcel detalló los contenidos de la arremetida legislativa en el marco de la mesa constituida con representantes de la mayoría de los partidos políticos y que asume las conclusiones de la “Comisión Marfán” sobre el impacto del crecimiento en la recaudación fiscal y de la OCDE sobre mayor eficiencia del gasto público.

Con el fin de recaudar un 2,7% del PIB, Marcel propuso esta vez medidas procrecimiento, proinversión y de eficiencia en el gasto público (0,63% de recaudación), a lo que se suma 1,5% de nuevos ingresos por planes antievasión y antielusión y el combate a la informalidad. Sin embargo, el ministro mantuvo su propuesta de alza en el impuesto a la renta de personas mayores ingresos y la eliminación de exenciones en el impuesto a la renta (0,6%), las que serán incluidas -al igual que la baja en el impuesto a las empresas de 27% a 25%- en un proyecto a presentar en marzo de 2024.

Todo estos ejes, cuyos detalles fueron entregados a la mesa de representantes de partidos políticos esta semana, deberán ser consensuados en la misma instancia a partir de ahora.

La diputada de Convergencia Social y presidenta de la Comisión de Hacienda, Gael Yeomans, matiza el adverso escenario y rechaza que la reforma se haya diluido.

Estima como necesario asegurar la recaudación de 0,6% que incluirá el proyecto de alza al impuesto a la renta. “Una forma de avanzar en un sistema progresivo es mediante impuestos a las rentas, particularmente a las de mayor patrimonio, tanto de personas naturales como jurídicas. Es viable el alza del impuesto a la renta y tendremos que discutirlo. No me cierro a ninguna posibilidad y estamos disponibles para trabajar en acuerdo por el bien de Chile”, precisa.

“Este pacto fiscal recaudará la meta de financiamiento para entregar las certezas materiales de gasto que comprometió el gobierno, por lo tanto no es fracaso, sino que un ajuste táctico y estos ajustes sin renunciar se realizan siempre”, añade la parlamentaria.

Sin embargo, el senador RN José García Ruminot cree que la reforma debe buscar nuevas fuentes de financiamiento ligadas a un mayor rendimiento de las empresas públicas y evitar gravar la renta de las personas. También estima como probable que en los próximos meses el debate tributario se transforme en una discusión acerca de cómo se financian las necesidades de gasto público en salud derivadas de la crisis de las isapres.

Con todo, el excoordinador tributario de Hacienda Alberto Cuevas cree que el camino que se viene para el gobierno está lleno de complejidades. “Salvo que ocurra un milagro político en que se construya un acuerdo por temas de crecimiento, de control de la evasión y la elusión, y de racionalización del gasto público, el espacio político para avanzar en el pacto fiscal es cercano a cero”, concluye el abogado. ●