

REFORMA TRIBUTARIA Y GASTO FISCAL *TAX REFORMS AND PUBLIC SPENDING*

Mauricio López Lastra *

RESUMEN: Analiza el problema del gasto fiscal, que se presenta como un fin en sí mismo para justificar reformas tributarias que, como muestran los datos empíricos, tienden a causar daño a la economía en el largo plazo, mientras que los recursos recaudados no van a mejorar los servicios públicos, por lo que el efecto neto tiende a ser negativo.

PALABRAS CLAVES: gastos fiscales, reformas tributarias, uso de los recursos públicos, efectos económicos de las reformas tributarias.

ABSTRACT: *It analyzes the problem of fiscal spending, which is presented as an end in itself to justify tax reforms that, as empirical data shows, tend to cause damage to the economy in the long term, while the resources collected are not going to improve the utilities, so the net effect tends to be negative.*

KEYWORDS: *public spending, tax reforms, use of public resources, economic effects of tax reforms.*

1. INTRODUCCIÓN

Creo que el derecho tributario es un derecho mas bien adjetivo. Adjetivo de todo lo que es el derecho sustantivo, como el derecho civil y el derecho comercial. Por eso, es tan necesario volver a las bases, recuperar el derecho comercial y el derecho civil, que son las normas que operan como motor de los negocios. De esta manera, solamente cuando se entiende eso, es posible adecuar las normas tributarias a la realidad en la que ellas operan.

Todas las discusiones sobre política tributaria que hemos tenido desde hace unas dos décadas hasta la fecha han estado impregnadas de miradas bastante económicas y, recientemente, en estas discusiones ya no nos invitan a los abogados.

Pero, como no nos invitan, yo me voy a hacer el invitado a este tipo de discusiones y lo que voy a hacer ahora es tratar de presentar una visión panorámica de lo que es una reforma tributaria y de dónde estamos parados frente a la reforma tributaria actual. Eso a la luz de los gastos fiscales.

* Abogado, Universidad de Chile. Magíster en Administración de Negocios UAI. Profesor en la Universidad de Los Andes. Socio en Recabarren y Asociados. Correo electrónico mauricio.lopez@recabarrenasociados.com. Recibido el 20 de agosto de 2021, aceptado el 22 de noviembre de 2021.

Entonces, a pesar de que las reformas tributarias no equivalen necesariamente a una mejora en las prestaciones públicas, cada vez que el Ejecutivo –independientemente del color político que tenga en su momento– busca implementar alguna reforma tributaria, caemos en la trampa de discutir, sin más, las modificaciones a las reglas fiscales sin preguntarnos qué hay detrás de todo esto, qué necesitamos como país.

Como primera consideración, y que es repetida incesantemente en los medios de comunicación, se sostiene que, desde el punto de vista político, “si el Estado va a invertir más necesita recaudar más”. Ya desde las reformas de la Ley N° 20.780 del año 2014, se nos señalaba como un gran eslogan que “a gastos permanentes, recursos permanentes”, pero no se explicaba cómo, en concreto, serían gastados esos recursos adicionales que se demandaba a la ciudadanía.

2. EL GASTO FISCAL Y COMPORTAMIENTO CIUDADANO

Hoy se nos dice que “si queremos invertir más como país, necesitamos recaudar más” y es en dicho contexto en el que se nos “ofrece” un nuevo “pacto fiscal”. Luego, cabe preguntarse ¿qué es un “pacto fiscal” y de dónde parte este concepto? Porque si es un pacto, en principio se nos debiera escuchar a todos, a fin de formar un adecuado consentimiento o buscar acuerdos de forma tal que el resultado constituya un verdadero “acuerdo transversal”. Sin embargo, cuando se busca la definición de “nuevo pacto fiscal” nos encontramos con ciertas sorpresas.

Primero, “pacto fiscal” ha sido conceptualizado como un acuerdo y eso es bueno. Es un acuerdo político explícito o implícito de los distintos sectores sociales respecto sobre que debe hacer el Estado, legitimando el nivel de composición y tendencia del gasto público y de la carga tributaria necesaria para su financiamiento. Es decir, a partir de la conceptualización anterior, es posible señalar que, en simple, “pacto fiscal” es un acuerdo entre los contribuyentes y el Estado respecto del gasto público y la carga tributaria que vamos a tener que soportar como ciudadanos de este Estado.

Hasta ahí suena y parece bien. Sin embargo, desde el punto de vista económico –que es la materia que a propósito me quiero referir– pareciera ser que la premisa de que “el Estado, para invertir más, necesita recaudar más” no es 100% cierta. Dicha premisa por lo menos admite un cambio de enfoque, o bien, parte de un paradigma que no es necesariamente del todo cierto. Ello puesto que, si se quiera invertir más por parte del Estado, es posible colegir que hay temas de presupuesto fiscal y es en esa área donde hay, básicamente, varias vías para aumentar los ingresos fiscales que redundarían en una mayor capacidad de inversión por parte del Estado.

Una de dichas alternativas es recortar el gasto fiscal. En el contexto de una reforma tributaria, sería positivo discutir también dicha materia, como lo vamos a ver un poco más adelante (lo menos hacerla más eficiente). Otra alternativa es aumentar los ingresos vía impuestos (esto es, mayor recaudación). Una tercera alternativa que, lamentablemente no se discute tanto, es ampliar el tamaño de la economía, con la lógica de que en la medida que la economía sea más grande se podrá aumentar la recaudación.

Las tres alternativas pueden ser utilizadas conjuntamente, por lo que, en el mundo ideal, los gobiernos podrían reducir sus necesidades de ingresos o, más bien dicho, su déficit y lo conviertan en superávit, sin dañar el crecimiento económico, pues es en éste donde se

encuentra la base de la mayor recaudación (lo cual se puede demostrar fácilmente con toda la experiencia de la misa OCDE).

¿Qué ha pasado con las reformas tributarias aprobadas en los últimos años? Lamentablemente, ellas han afectado de manera negativa a la economía. ¿Eso por qué? Quizás por dos circunstancias: La primera, porque toda reforma tributaria, independientemente de la magnitud que tenga, afecta la economía y, en definitiva, afecta la tan esperada recaudación. Y la segunda, es que las reformas han pues su acento en una mayor carga fiscal.

Un ejemplo de ambos factores puede reflejarse en materia de IVA y las sociedades de profesionales, cuya implementación está cambiando el comportamiento de los contribuyentes, del sujeto que opera en esta economía y quiere realizar su actividad de la forma más tranquila posible.

Lo que se ha relatado no es desconocido en el mundo académico, como lo evidencian autores como Alberto Alesina, economista de la Universidad de Harvard. ¿Qué hizo este economista con un grupo de sus colegas? El año 2017 publicaron los hallazgos de un análisis sobre lo que ha ocurrido con las reformas tributarias en 16 países de la OCDE¹.

La OCDE que a veces nos parece como intocable y nos muestra la verdad revelada, nos parece como una guía que nos ilumina y a la cual debemos seguir a ciegas. La OCDE siempre nos ha indicado –o a lo menos así lo recoge la prensa– que Chile debe aumentar su carga tributaria. Por lo menos eso se nos comunica al “ciudadano de a pie”. Sin embargo, en este estudio a 16 países de la OCDE efectuado por Alberto Alesina y otros economistas, señala que las disminuciones tanto en el gasto público como en las transferencias de recursos, son menos nocivas para las economías que las alzas de impuestos.

Alesina lo dijo con cierta cortesía al indicar que el alza de impuestos no lleva al éxito, en circunstancias que las cifras del estudio indicaban que las alzas de impuestos llevaron a fracasos en los países estudiados. Es más, según lo que señala este estudio, después de haberse efectuado el análisis, si las reformas solo introducen alzas de impuestos, en el largo plazo no tienen el efecto deseado. Es decir, fracasan independientemente de cómo estén diseñadas o redactadas.

Entonces, por un lado, se apunta contenido de la reforma tributaria y por otro a como está redactada y diseñada. Respecto de este último punto, sabemos, por lamentable propia experiencia, que ellas tienden a la improvisación (o al menos a la falta de reflexión profunda respecto de los efectos que las reformas generan).

Ahora, ¿qué no dice la reforma tributaria presentada el 7 de julio en el Boletín 15.170-05? En su primera versión, la reforma tributaria buscaba recaudar un 4.1% del PIB, eso es 12.000 millones de dólares. Pero iban a venir otros proyectos, que también implican recaudación de un 77% de la recaudación total propuesto.

¹ ALESINA, et al. (2017).

Concepto	Miles USD	Porcentaje
Impuesto a la Renta	3.308.275	35,63%
Tramos Global	642.976	6,92%
Desintegración	423.232	4,56%
Instrumentos en bolsa	144.525	1,56%
Cambio Arriendos	341.903	3,68%
Impuesto a Holding	1.574.355	16,95%
ISFUT	295.071	3,18%
Ajuste menor recaudación	- 113.787	-1,23%
Impuesto al patrimonio	1.360.879	14,66%
Reducción exenciones	640.378	6,90%
Fondos de Inversión	302.501	3,26%
Renta Presunta	16.458	0,18%
Límite a pérdidas	230.597	2,48%
Intereses en créditos hipotecarios	19.464	0,21%
Limite beneficio utilidades no retiradas	71.358	0,77%
Evasión y Elusión	4.521.031	48,69%
Menor Recaudación	- 544.568	-5,86%
Gasto cuidados familiares	- 80.018	-0,86%
Menos IDPC y tasa I+D	- 435.608	-4,69%
Incentivo a I+D	- 17.585	-0,19%
Crédito IVA	- 11.357	-0,12%
Total	9.285.995	100,00%

Como se puede apreciar de la tabla anterior, la recaudación estaba distribuida en cada uno de los ítemes consagrados en el proyecto de reforma. Viendo los grandes números, en evasión y elusión tenemos que un 48% del total de recaudación correspondería a estos conceptos. Para ello se proponen cambios al Código Tributario, algunos no se justifican, otros están mal hechos, otros ponen bienes jurídicos protegidos en forma desordenada por que nos altera el orden en que usualmente teníamos que el sentido común indica inclusive, pero se nos está diciendo que la evasión y la elusión va a implicar poco menos de la mitad del total de recaudación.

Lo anterior es una alerta, una luz roja, pues constituye un indicio que tendremos un Servicio de Impuestos Internos, una autoridad fiscal, mucho más agresiva y no necesariamente más técnica. Eventualmente, no se requiere modificar la ley para que lo anterior suceda (solo basta mayor fiscalización). Pero, entonces ¿por qué estoy haciendo referencia a dicha reforma? Porque ésta parte de una premisa: necesidad de mayor potestad a la autoridad tributaria. Sin embargo, reiterando el problema de las sociedades profesionales, con leyes que estan mal redactadas, cambian las situaciones y cambian los comportamientos. Entonces, ¿qué implica una reforma? Que inexorablemente va a cambiar comportamientos de los contribuyentes. Sí o sí. Siempre lo han hecho, pero quizás aún más, pues pretende otorgar muchas potestades a la autoridad tributaria en miras exclusivas a la recaudación necesaria para enfrentar el gasto fiscal, escenario donde no sería de extrañar que los contribuyentes busquen supuesto resguardo en la informalidad, afectando a la economía y al desarrollo.

No estoy diciendo que el Servicio de Impuestos Internos no deben dársele potestades, sino que éstas deben apuntar a las atribuciones propias de un organismo técnico y fiscalizador (con un acento en lo técnico). El Servicio debe fiscalizar, pero en miras del bien común como es el buscar el adecuado desarrollo de las operaciones en nuestro país, proporcionando certeza, a través de criterios lógicos y buscando educar al contribuyente, siendo una entidad que invite a la formalización y los beneficios que ésta conlleva.

Producto de las indicaciones presentadas en octubre de este año, se proyecta una menor recaudación. Bajamos del 41% del PIB al 36% del PIB. Pero sigue siendo muy alto. El mensaje está claro y va más allá del proyecto de ley. La señal que se nos indica es que nos vamos a enfrentar en todos los escenarios a un proyecto que simplemente busca recaudación sin miramientos. Cuando digo sin miramientos es, eventualmente, como dijo el profesor Selamé: no importa el contenido jurídico, importa que esta genere un efecto a nivel de la economía y a nivel del contribuyente, que es recaudación.

En ese afán se pretenden modificar más de 14 cuerpos legales, entre ellos, naturalmente, el Código Tributario, la Ley sobre Impuestos a la Renta donde cambia su columna vertebral. Pasamos de un sistema parcialmente desintegrado o integrado en algunos casos a uno desintegrado con sus bemoles, porque va a haber casos donde vamos a tener integración o desintegración así sucesivamente. Cambia la ley única de fondos. Es decir, cambia toda la estructura tributaria. Sin cambiar, y eso es lo interesante desde la perspectiva de técnica legislativa, la ley de la renta. De esta forma, se construye todo un sistema nuevo, pero conservando la esencia de la ley de la renta y eso obliga a poner un montón de parches que, generalmente, no quedan bien principalmente en la ley de la renta.

Si vemos esto en contexto, ¿qué ha pasado con las reformas tributarias en nuestro país? Entre el año 1984 y el año 2014 –lo llamamos la era del FUT– tuvimos prácticamente 30 años de vigencia de básicamente un mismo cuerpo normativo, independiente de las modificaciones y mejoras que hubo. Pero el sistema era uno solo. La verdad es que al principio costó que empezará a funcionar, pero a lo largo de 30 años es posible sostener que el sistema se asentó, el sistema funcionó.

Naturalmente, el sistema tenía sus fallos, podría haber sido mejorado, pero sin lugar a dudas proporcionó estabilidad. Junto con esa estabilidad, entregaba mayor certeza. Certeza jurídica. Pareciera ser que nos hemos olvidado de ese tesoro que es la certeza jurídica. Este sistema con sus bemoles, nuevamente lo digo, nos entregaba esa certeza jurídica. Ya lo conocíamos y sabíamos como funcionaba. Era perfectible.

La reforma tributaria del 2014, lo cambió. Se nos presentó como la reforma que cambia los últimos 30 años y, efectivamente, lo hacía. Pero desde el punto de vista de estabilidad jurídica, estabilidad de las normas, vemos que el 2014 tuvimos un cambio. Después tuvimos otra el 2017, después otra el 2020 y así sucesivamente. Cada gobierno que entraba proponía su reforma tributaria bajo el mismo eslogan. El eslogan era “para gastos permanentes necesitamos recursos permanentes”, y nos hemos olvidado de la estabilidad, base necesaria para el desarrollo.

Ahora bien, ¿Cuáles son esos gastos permanentes? Básicamente siempre han sido dos educación y pensiones.

Actualmente, estamos entramos a una nueva reforma que, en principio, presenta un nuevo eslogan: “hagamos un pacto fiscal”. Lo curioso es que se habla de un pacto sin que realmente se busquen las consecuencias que derivan de un pacto, esto es, acuerdo. Con lo que se nos ha

presentado como ciudadanos, hay, hasta ahora, una conclusión: falta de certeza. Lo que tendremos que perseguir como abogados, como juristas, es la certeza jurídica, que es justamente lo que le ofrecemos nosotros a nuestros hijos, a los inversionistas, para que logremos cierta estabilidad en el mundo económico en el que nos desarrollamos. La reforma presentada, no solo contiene fallos curiosos de redacción, sino también, a veces parece que hay en nuestra sociedad bienes jurídicos ultra protegidos: la prescripción asociados a una declaración de impuestos puede ser incluso superior a un crimen.

¿Qué pasa si uno empieza a analizar un poco más? ¿Si analizamos la estructura de los impuestos? ¿Cuál es el impuesto que más recauda? Históricamente ha sido el IVA. El IVA representa, más o menos, un 51% de toda la carga no minera tributaria. Es decir, el impuesto más importante que tiene el fisco hoy día es el IVA. Y lo ha sido por los últimos 15 años. Pero ¿por qué se produce eso? ¿Por qué se produce ese fenómeno que el IVA sea tan relevante? Algunos tratarán de argumentar que ello se debe porque los súper ricos no pagan impuestos, porque los que tienen más patrimonio hacen estructuras que les permiten no pagar. Lo anterior puede tener elementos de verdad, pero en lo esencial a su vez en cierra una gran mentira, lo que hace que sea un argumento falas.

Lo cierto es que la baja recaudación del impuesto a la renta se explica, principalmente, y del punto de vista técnico, por las exenciones y la evasión. Cuando hablo de las exenciones, es que hay un gran tramo de la población que esta exenta. Esta reforma también lo dice. Esta reforma solo va a afectar al 3% de la población. Deja afuera un 97%. Ese 97% va a estar principalmente exento.

Entonces, como país tenemos gastos permanentes, sería bueno que “la torta” representada por dichos gastos se distribuya entre un mayor número posible de la población. Lo que estoy diciendo es políticamente incorrecto, políticamente no aceptable, pero técnicamente cierto. Teniendo en cuenta esto, nuevamente resulta necesario hacer presente que toda reforma queramos presentar como Ejecutivo, va a cambiar la economía de un país, va a cambiar los precios relativos de bienes y factores productivos y va a cambiar las decisiones de los agentes económicos, afectando a todos: a algunos directamente, y a otros indirectamente por el efecto global en la economía. Lo sano es que todos participen de la misma.

Simplemente, y en lo que refiere a comportamiento del contribuyente, leamos lo que está señalando la Resolución N° 115, de 2022, esto es, que cambiemos la estructura societaria para, con ello, cambiar la tributación (lo cual en sí refleja que la ley presenta un problema de fondo). Esto altera como se ejercen las profesiones por lo que, en atención a su naturaleza son *per se* temas delicados ¿Van a ejercer los abogados a través de un estudio jurídico donde, quizás, puedan ingresar grandes estudios extranjeros? Eso va a implicar estar gravado con IVA porque la sociedad no se podrá calificar como sociedad de profesionales, mientras que otro si lo va a ser y tendrá otra tributación a pesar de que prestan exactamente el mismo servicio.

Entonces, las reformas no solamente buscan recaudar o no van a generar solamente el efecto de recaudar, puede que no recauden nada, pero por cierto que van a generar un cambio en el comportamiento del ciudadano.

3. LA IMPLACABLE LEY DE PARKINSON

Ahora, es necesario preguntarse si todo ingreso fiscal o todo aumento de recaudación respecto del PIB refleja buenos servicios públicos. Es decir, ¿refleja el aumento en la recaudación una mejora efectiva en el Estado de Bienestar? La respuesta es no.

Lo anterior es una verdad incómoda que, a pesar de que fue hecha patente por las propias autoridades chilenas en el documento que se acompaña como anexo a este trabajo, que explica la Ley de Parkinson, que ha sido ignorada, especialmente en los últimos años a pesar de que, como veremos, ella se cumple de manera implacable.

Así, no existe una correlación directa entre los ingresos fiscales en relación con el PIB y buenos servicios públicos en miras de este estado de bienestar.

Revisemos por un momento la siguiente información sobre ingresos fiscales en relación con el PIB al año 2020, publicada por la OCDE².

Country	Total tax revenues, % of GDP, 2020
Cuba	37.5
Slovenia	36.9
United Kingdom	32.8
New Zealand	32.2
Brazil	31.6
Argentina	29.4
Australia	27.7*

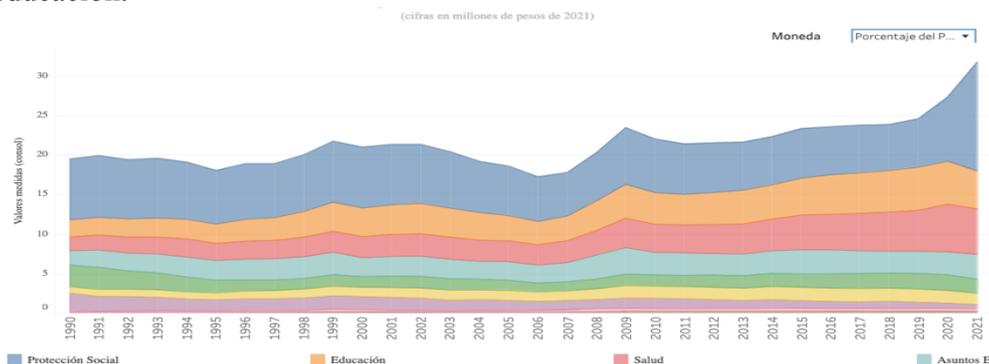
En honor al tiempo, me voy a referir a Cuba donde hay una recaudación del 37,5% del PIB y si bien es cierto, los cubanos tienen ciertos servicios públicos, el estado de bienestar va mucho más allá. Yo no me atrevería a calificar al estado cubano como un estado de bienestar. Lo suyo ocurre con Eslovenia. Entonces, hay una correlación que no es del todo cierta tampoco.

Por otro lado, como les dije desde el 2017 y es cosa de ver un poco los capítulos de política fiscal que tiene el Ministerio de Hacienda desde el 2017 en adelante, vamos a ver que los dos grandes temas a tratar son educación por un lado y las pensiones.

Si nos concentramos en educación por un momento, desde le 2014 hasta la fecha ha aumentado el gasto en educación, eso es cierto. Desde 4% del PIB a un 5% del PIB. Se ha aumentado muchísimo.

² OECD (2020).

El siguiente gráfico del Observatorio Fiscal³ muestra perfectamente el crecimiento en el gasto en educación.



Sin embargo, en todas las reformas educacionales por los expertos por los técnicos, decían saben que la estamos haciendo en forma incorrecta. Necesitamos una reforma educacional pero no a nivel de educación universitaria, necesitamos a nivel de educación primaria. Toda esa discusión, desde un punto de vista político, no se llegó a ese acuerdo. Se privilegio la educación universitaria. ¿Cuál es el resultado al día de hoy? Desde, si tomo la prueba PISA, la prueba que hemos elegido para medir el efecto de la inversión en educación, desde el 2009 por lo menos hasta el 2018 no hay un crecimiento, un mejor rendimiento en la educación en Chile. Es decir, que todos los recursos puestos en la educación más allá del desarrollo de la reforma educacional no ha sido efectivo bajo esta mirada de la prueba PISA.

A continuación, se muestra la conclusión de la OCDE respecto del desempeño de Chile en dicha medición⁴, donde hemos marcado la parte relevante.

Reading performance in Chile improved since the country's first participation in PISA (in 2001). However, most of that improvement occurred in the early period. **Between 2009 and 2018, no significant trends in performance were observed in any subject.**

Despite stable overall performance, the proportion of students performing at Level 5 or above (top performers) in reading grew between 2009 and 2018 (+1. Three percentage points) and shrank in science between 2006 and 2018 (-0.9 of a percentage point).

¿Qué otra consideración llama la atención? Desde el punto de vista de aumento del gasto fiscal en crecimiento del Estado hay una correlación bastante directa entre lo que es aumento de carga tributaria y aumento de recursos en relación con el PIB que se destinan exclusivamente a la expansión del Estado. Eso ¿a que ha llevado? Recientemente un periodista haciendo una investigación sobre el empleo público concluye que los funcionarios públicos han crecido mas que la fuerza laboral⁵. Pero, como vimos, este crecimiento no va de la mano de más o mejores prestaciones públicas, sino que es el reflejo de un problema estructural en el que el Estado crece sin un propósito orientado hacia la mejora de la calidad de vida de las personas. Si bien esto es un fenómeno antiguo⁶, ello no lo hace menos grave.

Ahora, siguiendo con las comparaciones con los demás países de la OCDE, a modo de adelanto del gran problema que nuestro país enfrenta respecto del uso de los recursos fiscales, no puedo más que destacar el estudio que hizo un investigador de la Biblioteca del Congreso

³ MORA (2022).

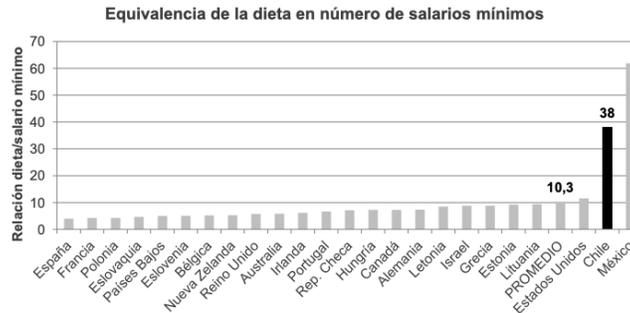
⁴ OECD (2018).

⁵ La Tercera (2019).

⁶ REHREN (2002) pp. 127-166.

Nacional sobre las dietas parlamentarias a solicitud de la Comisión de Constitución, Legislación y Justicia del Senado, donde se dio cuenta de que, al año 2019, haciendo las correcciones por poder adquisitivo y los ajustes de las respectivas monedas, Chile mantenía un gasto desproporcionado en dietas parlamentarias, sea esto medido en dólares o en la relación entre el sueldo mínimo y la dieta parlamentaria⁷.

El siguiente cuadro, preparado por el investigador Rafael Hernández en el estudio antes mencionado⁸, da cuenta del aspecto favorito de quienes promueven aumentar los ingresos del Estado, la desigualdad entre quienes toman las decisiones sobre el uso de los recursos fiscales –nuestros políticos– y quienes deben soportarlas –los ciudadanos–.



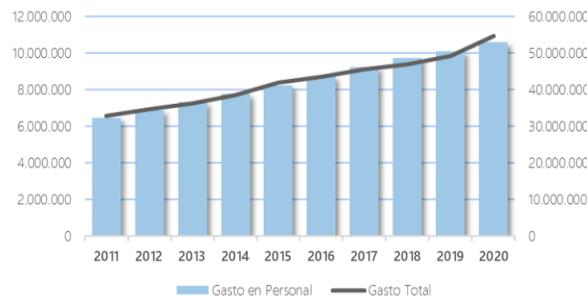
Fuente: Información disponible para cada país y estadísticas de la OCDE y del Banco Mundial.

Como se puede apreciar, en los países estudiados Chile es uno de los que presenta una mayor diferencia entre los salarios mínimos y las dietas parlamentarias, lo que es una muestra del problema mas grave de aumentar el ingreso público.

Así lo dicho, pasando desde el 2005 al 2022 desde 150.00 a 450.000, prácticamente se ha triplicado la fuerza laboral a nivel del Estado. La razón de eso es que el estatuto administrativo no te permite sacar tanta gente. Junto con todo lo que hay que ser, hay que tener un estatuto administrativo nuevo que permita generar lo que algunos llaman el estado de bienestar.

El siguiente gráfico de la Dirección de Presupuesto⁹ muestra el crecimiento en el gasto público en remuneraciones de funcionarios.

Gráfico R2: Gasto Total y Gasto en Personal del Gobierno Central (Miles de \$ de 2020)



Fuente: Estadísticas Finanzas Públicas 2011-2020, Dipres.

⁷ HERNÁNDEZ A. (sin fecha).

⁸ Ídem.

⁹ Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda (2022).

Si seguimos con esta tendencia, uno podría apostar razonablemente que si no hay un cambio en los estatutos administrativo, si no hay un cambio en como estamos invirtiendo, lo que Chile está haciendo con los impuestos, con los ingresos, es altamente probable que siga creciendo el Estado y no llegue a quienes deba llegar.

4. CONCLUSIÓN

Entonces, como mensaje para terminar. Si estamos hablando de reforma tributaria y estamos hablando de pacto fiscal, necesitamos una reforma tributaria, un pacto fiscal, que responda a una política tributaria que permita recaudar lo máximo sin afectar el crecimiento y la inversión.

Eso yo creo que tanto abogados como economistas, en general todos estamos de acuerdo. El pacto fiscal debe ser transversal. Lamentablemente acá, desde el punto de vista técnico, no solamente aumentar la base. Es decir, no solamente los más ricos sino que todos participemos de alguna o otra forma de la recaudación.

También transversal en el sentido que exista justicia y equidad e igualdad respecto de lo que el Estado le pide a los contribuyentes, pero también lo que los contribuyentes le piden al Estado. Los contribuyentes lo que le piden al Estado es ser un Estado que sea eficiente, que sea ojalá liviano y que apunte al estado de bienestar.

Ahí también tengo mis bemoles. Si queremos eso el Estado también a mi juicio tiene que participar de esto. Sabes que, yo también me voy a regular, yo también voy a participar y yo también voy a quitar ciertos pesos que actualmente tengo.

5. BIBLIOGRAFIA

- ALESINA, Alberto; BARBIERO, Omar; FAVERO, Carlo; GIAVAZZI, Francesco y PARADISI, Matteo (2017, mayo). The Effects of Fiscal Consolidations: Theory and Evidence. NBER Working Paper Series [en línea], N° 23.385. Recuperado de https://www.nber.org/system/files/working_papers/w23385/w23385.pdf [2021, 15 de agosto].
- Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda (2022, marzo). Informe anual de empleo público 2020. Informe anual empleo público [en línea]. Recuperado de https://www.dipres.gob.cl/598/articles-266176_doc_pdf.pdf [2022, 11 de abril].
- HERNÁNDEZ A., Rafael (sin fecha). *Dieta parlamentaria en los países de la OCDE*. [en línea]. Recuperado de https://obtienearchivo.bcn.cl/obtienearchivo?id=repositorio/10221/28875/2/_versionRH_BCN_Minuta_DietaParlamOCDE_con_anexo.pdf [2021, 11 de agosto].
- La tercera (2019). *Empleo público anota su mayor alza desde abril de 2018 y explica el 67% de los nuevos puestos*. Recuperado de <https://www.latercera.com/pulso/noticia/empleo-publico-anota-mayor-alza-desde-abril-2018-explica-67-los-nuevos-puestos/841776/> [2022, 15 de julio].
- MORA, José (2022, junio). *Evolución del gasto del gobierno central según clasificación funcional* [gráfico]. Santiago: Fundación Observatorio Fiscal. Recuperado de <https://observatoriosfiscal.cl/Informate/Repo/Como-ha-cambiado-el-gasto-neto-anual-evolucion-gobierno-central> [2022, 15 de julio].

- OECD (2018). *Programme for International Student Assessment (PISA) Results from PISA 2018* [encuesta]. Paris: OECD Publishing. Recuperado de https://www.oecd.org/pisa/publications/PISA2018_CN_CHL.pdf [2021, 11 de agosto].
- OECD (2020). *Compare your country. Global Revenue Statistics Database* [base de datos]. Paris: OECD Publishing. Recuperado de <https://compareyourcountry.org/tax-revenues-global> [2021, 10 de agosto].
- PARKINSON NORTHCOTE, Cyril (1955, noviembre). *Parkinson's Law. The Economist* [en línea]. Recuperado de <http://doc.cat-v.org/economics/parkinsons-law/the-economist-article.pdf> [2021, 11 de agosto].
- REHREN, Alfredo (2002). Clientelismo político, corrupción y reforma del Estado en Chile. en VALDÉS PRIETO, Salvador (ed.). *Reforma del Estado*, Volume 2. Santiago: Centro de Estudios Públicos 127-166.

ANEXO

El siguiente documento que ahora transcribimos, fue publicado por la Oficina de Estudios Tributarios en 1957, en la llamada serie de divulgación tributaria y administrativa.

UD. DEBE CONCOER LA “LEY PARKINSON”¹⁰

Es sabido que el trabajo se dilata hasta llenar el tiempo de que se dispone para realizarlo. Así, por ejemplo, una señora de cierta edad, de holgado vivir, puede ocupar el día entero en escribirle y despachar una postal a su sobrina que vive en Viña del Mar. Se demorará una hora en elegir la postal, otra hora en encontrar sus anteojos, media hora en buscar la dirección, hora y cuarto en redactar y veinte minutos en decidir se va a llevar o no su paraguas para ir al buzón de la esquina. Esta diligencia, que a un hombre activo le tomaría un máximo de tres minutos, puede dejar a otra persona totalmente agotada, al cabo de un día de dudas, ansiedades y ardua labor.

Dando por establecido que el trabajo (especialmente el de oficina) tiene esa elasticidad con respecto al tiempo, es evidente que existe poca o ninguna relación entre el trabajo a realizarse y la cantidad de personal encargado de realizarlo. Con anterioridad al descubrimiento de la nueva ley científica -que se da a conocer al público aquí por primera vez- que se denomina 1°. - El funcionario desea que se aumente el número de subalternos pero no el de posibles rivales.

2°. - Los funcionarios se crean trabajo unos a otros.

Debemos ahora examinar separadamente estas fuerzas.

La multiplicación de subalternos.

Para comprender el primer factor, supongamos el empleado Juan que se queja de exceso de trabajo. Ahora, que este exceso sea real o imaginario, no tiene importancia; pero bien puede ser que esta sensación (o ilusión) de Juan sea el resultado de una disminución de sus propias energías, lo que es un síntoma bastante común de la edad madura. En términos generales,

¹⁰ Adaptado de un artículo extractado de la revista “The Economist”, de 19 de Noviembre de 1955.-

puede decirse que hay tres formas posibles de remediar este exceso real o imaginario de trabajo.

- 1) Puede renunciar
- 2) Puede solicitar hacer el trabajo a medias con su colega José
- 3) Puede pedir que se le asignen dos ayudantes subalternos que llamaremos Pedro y Diego.

Probablemente jamás se haya dado el caso en toda la historia de que Juan haya elegido otra alternativa que la N°3, ya que si presenta su renuncia, pierde su derecho a jubilación y si obtiene la designación de José -que entraría con el mismo grado dentro del escalafón- significaría hacerse de un rival para ascender al puesto de “W” cuando éste (por fin) se retire. Por consiguiente, Juan prefiere tener a Pedro y Diego como subalternos bajo sus órdenes. Esto no sólo le dará más jerarquía sino que, al dividir el trabajo en dos categorías entre Pedro y Diego, tendrá el mérito de ser el único que comprenda a ambas.

Cabe hacer notar aquí que Pedro y Diego deben considerarse inseparables porque nombrar sólo a Pedro hubiera sido imposible. ¿Por qué? Porque Pedro al ser el único subalterno compartiría el trabajo con Juan, adquiriendo en esta forma una categoría prácticamente igual a la de éste, cosa que fue descartada en la alternativa 2) para el caso de José. Esta situación se torna aún más grave si Pedro es el único posible sucesor de Juan. Así, pues, los subalternos deben ser siempre dos más, manteniéndose a raya a cada uno de ellos mediante el temor al ascenso del otro. Cuando a su vez Pedro se queje de exceso de trabajo (como ciertamente ocurrirá) Juan, apoyado por éste propiciará el nombramiento de dos ayudantes para Pedro. Pero entonces la única forma de evitar dificultades internas será propiciando también la contratación de dos ayudantes para Diego, que ocupa un cargo similar. Con la contratación de Eliseo, Enrique, Gilberto y Héctor, el ascenso de Juan está prácticamente asegurado.

La multiplicación del trabajo.

Tenemos ya siete funcionarios haciendo el trabajo que antes realizaba uno sólo. Es aquí donde entra a jugar el factor 2), porque estos siempre se están creando tanto trabajo, unos a otros, que todos están sumamente ocupados y Juan está más atareado que nunca. Es muy posible que el trámite de un solo documento requiera la atención de todos ellos. Eliseo considera que la tramitación del documento cae dentro de las funciones de Enrique quien prepara un borrador de respuesta y se lo pasa a Pedro, quién lo corrige entero antes de consultarse con Diego, quién le pide a Alberto que lo tramite. Pero en este momento Alberto sale de vacaciones y le pasa el expediente a Héctor, quién prepara un memorándum, que es firmado por Diego y devuelto a Pedro, quién hace las modificaciones pertinentes en su borrador y somete esta nueva versión a la aprobación de Juan.

Ahora bien, ¿qué hace Juan? Podría perfectamente firmar la cosa sin leerla ya que tiene mil otras preocupaciones; en la certeza de que el próximo año será ascendido al puesto de “W”, tiene que decidir ahora cual de sus dos subalternos, Pedro o Diego es el más calificado para remplazarlo a él cuando abandone su cargo; tuvo que autorizar la salida de Gilberto a vacaciones, a pesar de que todavía no tenía derecho a ellas; está pensando si no hubiera sido mejor que saliera Héctor que lo necesita por razones de salud, en vez de Gilberto; últimamente anda muy pálido, en parte, pero no exclusivamente, a causa de sus problemas domésticos; luego está el pago extraordinario que hay que hacerle a Enrique por el período de la conferencia, y la solicitud de traslado al Ministerio de Relaciones Exteriores formulada por Eliseo. Además, Juan ha oído decir que Diego se ha enamorado de una dactilógrafa

casada y que Gilberto y Enrique ya no se hablan –nadie sabe por qué-. Todo esto hace que Juan se sienta tentado de firmar el borrador de Pedro y dar el asunto por terminado.

Pero Juan es un hombre consciente. Abrumado como está con los problemas que sus colegas que -por el mero hecho de existir- se han creado a si mismos y lo han creado a él, no es hombre que vaya a descuidar sus deberes. Se lee cuidadosamente todo el borrador, el exceso de fraseología agregado por Pedro y Héctor, volviendo a la redacción original que le había dado el eficiente (aunque un tanto belicoso) Enrique. Corrige el castellano -estos jóvenes no son capaces de hacer uso correcto de la gramática- y, finalmente, prepara la misma respuesta que habría escrito si ninguno de los funcionarios, desde Pedro hasta Héctor, hubiera existido. Nadie puede decir que hayan estado ociosos, todos hicieron lo mejor que podían. No es raro el caso de que mucha más gente haya demorado más en hacer lo mismo. Y ya es muy tarde cuando por fin Juan logra salir de la oficina y emprender su regreso en bus al barrio alto. Ya es de noche cuando se apagan las últimas luces de la oficina, marcando así el fin de un día más de ardua labor administrativa. Uno de los últimos en irse, con la espalda curvada y una sonrisa amarga. Juan se hace la reflexión de que el trabajo agobiador como las canas, forman parte del precio que todo hombre paga por el éxito.

Pruebas Documentales (Bases Científicas)

De la descripción de los factores en juego, se desprende para el estudiante de ciencias administrativas que el número de funcionarios debe multiplicarse, necesariamente. Sin embargo, nada se ha dicho hasta ahora del periodo de tiempo que transcurría entre la fecha de designación de Juan ni de la fecha a partir de la cual podemos calcular los servicios de Héctor para los efectos de su jubilación. Se ha reunido gran cantidad de datos estadísticos al respecto y es del análisis de estos datos que se ha deducido la Ley Parkinson. La falta de espacio nos impide realizar un estudio detallado; solo diremos que las investigaciones comenzaron con estadísticas de la Armada Británica. Se eligieron éstas porque las responsabilidades del Almirantazgo son más fáciles de medir que (por ejemplo) aquellas del Consejo de Comercio.

El cuadro que damos a continuación ha sido preparado con cifras estadísticas de los años 1914 y 1928, proporcionadas por el Almirantazgo. La crítica que despertaron en su tiempo estas cifras se concentró en el hecho de que se notaba un apreciable descenso en las fuerzas de combate y un notable incremento en el número de empleados administrativos, hablándose de la creación de una “magnífica Armada en tierra”. Pero esta comparación no viene al caso nuestro. Lo que sí cabe destacar es que los 2.000 funcionarios del Almirantazgo del año 1914 se habían convertido en 3.569 en 1928 y que este aumento no podía, en modo alguno, ser el resultado de un mayor volumen de trabajo, ya que la Armada había reducido su poderío en un tercio de sus hombres y en dos tercios de sus naves. Tampoco se esperaba aumentar este poderío a partir del año 1922, debido a que el número de naves (no así al de funcionarios) estaba limitado por el Convenio Naval celebrado ese mismo año en Washington. No obstante estas circunstancias, aumento el número de funcionarios en un 78,45% en un periodo de 14 años, lo que representa un aumento anual de un 5,6% sobre el total anterior. En realidad y como veremos más adelante, el ritmo de aumento no fue tan regular pero, por el momento, lo único que nos debe preocupar es el aumento porcentual en un periodo determinado.

ESTADISTICA DEL ALMIRANTAZGO

		Aumento en %	Disminución
1914	1918		

Acorazados en servicio activo	52	20	-67,74
Oficialidad y tropa de la Armada	146.000	100.000	-31,50
Obreros del Arsenal Naval	57.000	62.439	9,54
Personal Superior y administrativo del Arsenal Naval	5.249	4.558	40,28
Personal superior del Almirantazgo	2.00	3.569	78,54

Ahora bien, la única explicación para el aumento de los empleados públicos es la existencia de una ley que rige este aumento. Sería útil, a este respecto, hacer notar que durante el periodo que estamos analizando, experimentó la técnica naval un rápido desarrollo. El uso de la maquina voladora ya no constituía una excentricidad; el submarino empezaba a tolerarse, aunque todavía no era muy aceptado; al ingeniero naval se le empezaba a considerar casi como a un ser humano. En una era tan revolucionaria, era natural esperar que en los depósitos se acumularan existencias más elaboradas; que se contrataran más dibujantes, más proyectistas, más técnicos y hombres de ciencia. Sin embargo, éstos, que constituyen los funcionarios y personal superior de los Arsenales, sólo aumentaron en un 40%, mientras que el personal del Almirantazgo aumentó en casi 80%. Por cada técnico o ingeniero eléctrico que se contrataba en la Base Naval de Portsmouth, había que tener dos o más empelados administrativos en las oficinas de Charing Cross. De lo anterior podríamos sentirnos inclinados a pensar que el personal administrativo aumenta en proporción de dos por uno con respecto al personal técnico, en circunstancias en que se está reduciendo en un 31,5% la dotación activa (en este caso los marinos). Sin embargo, se ha probado por este medio de estadísticas que este último porcentaje no tiene influencia alguna. El personal administrativo se habría multiplicado al mismo ritmo aunque hubiera existido ni un solo marino.

Sería muy interesante analizar la forma como 8.118 empleados administrativos del Almirantazgo en 1935 llegaron a convertirse en 33.788 en 1954.

Pero el personal del Ministerio Colonial ofrece un campo mucho más interesante analizándolo dentro del período de declinación del imperio. A continuación se dan las cifras pertinentes, antes de entrar a determinar el ritmo de aumento, cabe hacer notar que durante los últimos 20 años las responsabilidades de este Ministerio han sufrido múltiples variaciones. Entre los años 1935 a 1939 el territorio colonial no varió mayormente en cuanto a superficie o población; en el año 1943 se vió bastante reducido, por encontrarse muchos territorios en manos del enemigo; aumentó nuevamente en 1947, pero ha ido reduciéndose de año en año a medida que las distintas colonias han conquistado su autonomía.

PERSONAL DEL MINISTERIO DE COLONIAS

Años	1935	1939	1943	1947	1954
Personal	372	450	817,00	11.139	1.66

Antes del descubrimiento de la Ley Parkinson, podía lógicamente suponerse que la modificación en la extensión del Imperio Colonial se reflejaría en la estructura de su administración central. Pero basta mirar el cuadro anterior para darse cuenta que los totales ahí indicados representan etapas automáticas en un proceso de crecimiento inevitable y que

ese crecimiento aún cuando dice relación con el que se observa en otros ministerios, nada tiene que ver con la extensión -ni aún la existencia- del Imperio Colonial. ¿Cuál es el porcentaje de aumento? Para los fines de este estudio no tomaremos en cuenta el rápido incremento de personal administrativo que se produjo durante la Segunda Guerra Mundial, paralelamente con la disminución de responsabilidades. Estudiaremos más bien el ritmo de aumento en tiempos de paz. Esté fue de un 5,24% entre los años 1935 y 1939 y de un 6,55% entre los años 1947 y 1954; esto representa un aumento medio anual de 5,89%, porcentaje notablemente similar al que se observa en el aumento del personal del Almirantazgo en el período 1914 – 1928.

En artículos como éste, no cabe hacer mayores y más profundos análisis estadísticos sobre la administración pública. Sin embargo, se espera poder llegar a conclusiones aproximadas respecto al periodo de tiempo que transcurriría entre la designación primitiva de un funcionario determinado y la de sus dos o más ayudantes. Todas las investigaciones realizadas hasta la fecha sobre acumulación de personal administrativo indican un aumento medio anual de aproximadamente 5,75%. Establecido este hecho, podemos expresar la Ley Parkinson en forma matemática.

En tiempos de paz, el personal de planta de cualquier oficina pública, aumentará de acuerdo con la siguiente fórmula:

$$x = \frac{2k^m + p}{n}$$

en la que “k” representa el número de personal que busca el ascenso a través de la designación de subalternos; “p” representa la diferencia entre la edad de nombramiento y la de jubilación; “m” es el número de horas-hombre dedicadas a contestar memorándum internos del departamento; y “n” es el número de unidades efectivas que se administran. Luego “x” representa el número de empleados nuevos que se requerirán cada año.

Un matemático naturalmente se dará cuenta que para encontrar el porcentaje de aumento tiene que multiplicar x por 100 y dividir por el total del año precedente, obteniendo la siguiente fórmula

$$\frac{100(2k^m + p)}{yn} \%$$

en que “y” representa el número total de empleados que existían originalmente y la cifra resultante fluctuará invariablemente entre 5,17 y 6,56, sea cual fuere la variación (si la hay) del volumen de trabajo a realizar.

El descubrimiento de esta fórmula y de los principios generales en que esta basada, no tiene, por supuesto, valor emotivo alguno. En ningún momento se ha tratado de averiguar si es necesario ampliar los departamentos. Los que sostienen que la ampliación es esencial para evitar la cesantía tiene pleno derecho a opinar así. Igual derecho a opinar tienen aquellos que dudan de la estabilidad de una economía basada en el intercambio de memorándum internos. La Ley Parkinson es un descubrimiento esencialmente científico que es aplicable sólo en teoría a la política del momento. No es la función del botánico arrancar malezas. Basta con que nos pueda informar con que velocidad crecen.