

CONSIDERACIONES PARA UNA REFORMA TRIBUTARIA

El día 7 de julio de 2022 el gobierno ingresó al parlamento la reforma tributaria, la cual comenzó a discutirse en la Comisión de Hacienda de la Cámara de Diputados, y en cuya tramitación se discutieron puntos muy relevantes y se introdujeron diversas indicaciones, las cuales algunas fueron inadmisibles, otras se rechazaron y otras fueron aprobadas. Sin embargo, el ejecutivo sufrió una importante derrota en la votación en la sala de la Cámara baja, dado que el día 8 de marzo de 2023, la reforma tributaria fue rechazada en una votación estrecha. Aquello trajo como consecuencia que el gobierno tenga que esperar un año para presentar una reforma tributaria, aunque tenía la opción de insistir en el Senado, pero se requiere de un alto quorum por lo que el gobierno descartó aquella instancia.

El día 14 de marzo, la ministra Segegob Camila Vallejo señaló que el gobierno va a insistir en tener una reforma tributaria dado que para las necesidades en materia de derechos sociales, se requiere de una mayor cantidad de recursos de forma permanente.

Al respecto, cabe preguntarse como debiese ser un reforma tributaria que permita incrementar los ingresos fiscales minimizando el impacto que tendría en la actividad económica, así como también que cumpla con los principios deseables de un sistema tributario. En general, un sistema tributario tiene como principal fin, recaudar ingresos para el financiamiento de bienes y servicios públicos que provee el Estado. Más aún, el sistema tributario mejora la eficiencia económica en los casos en que un impuesto permite paliar externalidades negativas como por ejemplo las provocadas por la contaminación, así como también, si la sociedad manifiesta un valor importante por la igualdad, el sistema tributario puede contribuir a la redistribución de ingresos vía impuestos progresivos.

Por otro lado, hay que tener en mente que los impuestos tienen costos en la actividad económica debido a que distorsionan el actuar de los agentes económicos afectando los incentivos al trabajo, el ahorro y la inversión, así como también distorsionan la manera en que se organizan los agentes económicos. Adicionalmente, se debe tomar en consideración los costos de administración y fiscalización de un sistema tributario y el costo por parte de los contribuyentes para el cumplimiento de sus obligaciones tributarias.



Elementos a Considerar para una reforma tributaria

Es importante tener presente algunos principios y elementos que permiten orientar la elaboración de una reforma tributaria (Agostini (2013)[1]):

Equidad Horizontal: Esto significa que las personas que tienen un mismo nivel de ingreso deben pagar los mismos impuestos independientes de la fuente de ingresos. Como es sabido, en Chile y otros países, existen algunas exenciones y beneficios tributarios para determinadas actividades y fuentes de ingreso.

Equidad Vertical: Consiste en que las personas que tienen mayores ingresos tienen que pagar tasas efectivas mayores a diferencia de quienes tienen menos ingresos sin alterar la posición relativa. De esta forma, los impuestos progresivos contribuyen a la redistribución de los ingresos (Atkinson y Stiglitz (1976), Saez (2004), Creedy (2011)). Mientras más progresivos sean los impuestos, mejora la distribución de acuerdo a la evidencia empírica.

Las exenciones en IVA no constituyen una buena herramienta para redistribución y generan ineficiencias relevantes (Broadway (2012), Creedy (2011)).

La evidencia empírica señala que una redistribución óptima de ingresos por la vía de impuestos progresivos, incluye también un impuesto negativo para quienes tengan bajos niveles de ingresos (Brewer, Saez y Shepard (2010)). Este impuesto negativo promueve la fuerza de trabajo dado que aumenta debido a que para un mayor nivel de ingreso, una mayor cantidad de personas estaría dispuesta a trabajar (Agostini, Perticará y Selman (2013)).

Esto es importante para el caso de Chile, considerando que la mediana de los ingresos de los ocupados es de \$457.690[2], cifra que es relativamente cercana al salario mínimo de \$410.000. Más aún, los impuestos progresivos operan como un seguro (Burman (2007)). Esto se debe a que las habilidades de las personas van cambiando en el tiempo y existe incertidumbre respecto a la capacidad de las personas de poder generar mayor ingreso en el futuro, en el sentido de que las habilidades podrían no variar mucho en el tiempo en muchos casos, debido a falta de oportunidades, como por ejemplo, por no acceso a la educación. En otros casos podrían ocurrir eventualidades (como alguna enfermedad) que puedan limitar la capacidad de obtener mayores ingresos de una persona. En consecuencia, un impuesto progresivo que incluya un impuesto negativo al ingreso, puede asegurar que una proporción importante del ingreso, para personas de bajos ingresos sea debido a dicho subsidio.

Trabajos anteriores han constatado que los regímenes especiales y exenciones a impuestos al ingreso atentan contra la equidad horizontal (McLure (1999)). También aumentan la desigualdad (Piketty y Saez (2003, 2012)). Los regímenes especiales a las ganancias de capital implican elusión de impuestos y distorsiones respecto a inversión, empleo y estructura organizacional en diferentes actividades económicas (Burman (2010)). Evidencia muestra que el igual tratamiento de las ganancias de capital y dividendos respecto a otras fuentes de ingreso, implica ganancias de eficiencia, mayor progresividad.

[1] Agostini C. (2013): *Una reforma eficiente y equitativa del impuesto al ingreso en Chile*

[2] *Encuesta Suplementaria de Ingresos (ESI) 2021*



Otro principio deseable es que en un sistema tributario se debe maximizar la base de impuesto y debe haber la menor cantidad posible de exenciones. De esta forma habría mayor margen para que haya tasas más bajas (Norregaard y Khan (2007)). Esto se sustenta en la teoría y la evidencia empírica, lo que indica que una mayor base del impuesto al ingreso hace al sistema tributario más eficiente, más justo, reduce la elusión y evasión, así como también, los costos de administración y cumplimiento (Saez, Slemrod y Giertz (2011)). Impuesto a retornos anormales sobre el capital es eficiente y redistributivo (Mirrlees et al. (2010)).

En general, en el artículo de Agostini (2013)[3] se señala de que hay consenso de que una reforma tributaria debiese apuntar a la ampliación de la base tributaria del impuesto al ingreso para así que sea más eficiente, justo y que corrija los problemas de evasión y elusión. Además menciona que una de las virtudes que debe tener un sistema tributario es la integración entre el impuesto a las empresas con el de las personas, así como también, la indexación a la inflación, dado que un sistema tributario no indexado a la inflación puede tener efectos relevantes en magnitud. Evidencia muestra que la tasa efectiva de impuestos aumenta con la inflación, en consecuencia, la volatilidad de la inflación, trae consigo más incertidumbre por la vía de dicho efecto (Honohan (2003)).

Los principales ejes de la reforma rechazada

De acuerdo al informe financiero del mensaje (Mensaje N° 064-370)[4] (Boletín N° 15.170-05), el proyecto busca 5 objetivos: Mayor recaudación, justicia distributiva, legitimidad recaudatoria, modernización tributaria y eficiencia. Los principales ejes para el cumplimiento de dichos objetivos corresponden a los siguientes:

1). **Reestructuración del impuesto a la renta:** Se aumentan las tasas de los impuestos de segunda categoría y global complementario para quienes tengan ingresos superiores a 70 UTA. También se incluyen beneficios para apoyar el desarrollo de pymes, así como también, un impuesto a la riqueza tributando quienes tienen altos ingresos.

De forma más precisa, se incluyen medidas tales como un impuesto a las rentas del capital de 22% para dividendos o retiros efectuados desde una empresa. Quienes paguen tasa efectiva del impuesto global complementario inferior a 22%, tienen la posibilidad de reliquidar impuesto a rentas del capital, considerándolas, en aquel caso, una renta gravada con impuesto global complementario, ajustando dicha carga al total de ingresos. Las ganancias de capital en instrumentos bursátiles tendrá homologada su tratamiento al de los dividendos quedando en 22%.

Una de las iniciativas que ha sido objeto de mucha polémica corresponde al impuesto a la riqueza, el cual se aplica para personas naturales ya sea que tengan residencia o domicilio en Chile, en base al patrimonio en Chile y en el extranjero. Este impuesto aplica para patrimonios cuyo valor es superior a las 6.000 UTA. En particular, la siguiente tabla resume los distintos tramos de este impuesto.

[3] *Idem 1*

[4] *Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda (Dipres): Informe Financiero, Reforma Tributaria hacia un Pacto Fiscal por el Desarrollo y la Justicia Social. Mensaje N° 064-470*

Tabla 1: Tramos y tasas de impuesto a la riqueza

(Var. % Anual)

Tramo (UTA)	Tramo (US\$)	Tasa
Hasta 6.000 UTA	Hasta 4,9 millones	Exento
6.000 – 18.000 UTA	4,9 – 14,7 millones	1%
Mayor de 18.000 UTA	Más de 14,7 millones	1,8%

Fuente: Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda

Se incluye modificaciones en cuanto a arriendo de inmuebles, que consiste en una exención que permite deducir de la base imponible del impuesto global complementario, los gastos de arriendo con un máximo de 8 UTA. Una tasa al diferimiento de impuestos personales de 1,8%, lo que es una tasa de interés por la postergación del pago del impuesto a las rentas del capital por medio de sociedades de inversión o similares. Solo se aplica dicha tasa a empresas cuya fuente de ingreso es más de un 50% de rentas pasivas, como intereses y dividendos (entre otros) con la excepción de instituciones financieras. Un impuesto sustitutivo a las utilidades acumuladas, lo que consiste en contar con una ventana especial para acoger utilidades retenidas en el registro RAI con una tasa preferencial, con el propósito de contar con una forma simplificada de contar con el uso de dichas utilidades en el transcurso a un sistema dual.

2). *Limitación de exenciones y combate a la elusión y evasión fiscal:* Esto incluye medidas como gravar utilidades que generen los fondos de inversión privados con impuesto de primera categoría, con excepción de quienes acrediten invertir en capital de riesgo. En el caso de fondos de inversión públicos se mantiene la exención actual, pero al momento de repartir utilidades hacia una persona jurídica, los dividendos se gravarán con impuesto de primera categoría, a su vez, estarán afectos a reglas generales en cuanto al impuesto adicional.

En cuanto a la renta presunta, solamente se permitirá acceso a contribuyentes que sean microempresarios, vale decir con ventas hasta 2.400 UF. Entre otras medidas, se limitará el uso de pérdidas al 50% de la renta líquida imponible, se limita la exención en intereses por crédito hipotecario a una vivienda, se limita el beneficio por utilidades no retiradas, entre otros.

Más aún, se incluyen medidas para mitigar la evasión y elusión por medio de iniciativas que implican cambios a diferentes cuerpos legales, nuevos instrumentos tales como el denunciante anónimo tributario y el registro de beneficiarios finales. Se otorgan más atribuciones de fiscalización al SII, además del fortalecimiento de la norma general antielusión, normas de precios de transferencia, paraísos fiscales, entre otras



3). **Gastos tributarios:** Incluye una exención para gastos de cuidados familiares, lo que se deduce de la base del impuesto global complementario cuando se trata de cuidados de menores de dos años y de personas que sean severamente dependientes con un tope de 10 UTA. Además, el impuesto de primera categoría disminuye del actual 27%, al 25% con una tasa de desarrollo del 2% de las utilidades. Aquel 2% puede destinarse al pago de impuesto, o, destinarlo a gastos que promuevan el incremento de la productividad de la empresa, tales como en I + D, entre otros. Adicionalmente se otorga un crédito especial de IVA para nuevos emprendimientos. En particular, a partir de 2023, los nuevos emprendimientos cuyas ventas sean inferiores a 200 UF mensuales, tendrán la posibilidad de acceder a un crédito especial de IVA por el primer año de sus operaciones. Este será igual al 100% del impuesto que se haya determinado por los primeros 3 meses, 50% por los siguientes 3 meses, y de un 25% por los siguientes 6 meses.

Estas son algunas de las principales iniciativas de la reforma tributaria. Por una parte, tiene aspectos positivos, en el sentido de que va en línea con algunos de los principios y elementos que debe incluir un sistema tributario, tales como la reducción de exenciones y medidas para paliar la evasión y elusión.

Por otro lado, aspectos negativos se notan en cuanto a la desintegración del sistema tributario como se propone en la reforma, así como también, que no incluye un impuesto negativo al ingreso, así como tampoco aumenta mayormente la base de recaudación respecto al impuesto a las personas. El nuevo impuesto al patrimonio tampoco es una buena idea considerando que hay evidencia que manifiesta sus efectos macroeconómicos negativos, así como tampoco tiene mayores efectos en la distribución del ingreso, ni tampoco en la recaudación fiscal (González, Larraín y Perelló (2021) [5])

En este sentido, la reforma tributaria propuesta por el gobierno que fue rechazada, no pareciera estar orientada a los principios y elementos mencionados para mejorar mayormente el sistema tributario de Chile.

En conclusión, es importante que en la próxima propuesta tributaria que presente el actual gobierno tenga en consideración los principios y elementos mencionados para hacer una buena reforma tributaria.

Referencias

- Agostini C. (2013): Una reforma eficiente y equitativa del impuesto al ingreso en Chile
- Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda (Dípres): Informe Financiero, Reforma Tributaria hacia un Pacto Fiscal por el Desarrollo y la Justicia Social. Mensaje N° 064-470
- González, H. Larraín, F. Perelló, O (2021): Impuesto al patrimonio. Una propuesta tributaria deficiente. Estudios Públicos 161 (2021). 113-151

[5] González, H. Larraín, F. Perelló, O (2021): Impuesto al patrimonio. Una propuesta tributaria deficiente. Estudios Públicos 161 (2021). 113-151