

¿SON VÁLIDAS LAS CONDICIONES QUE SE HAN PLANTEADO PARA LEGISLAR SOBRE EL PROYECTO DE MODERNIZACIÓN TRIBUTARIA?

- La oposición ha establecido ocho “condiciones para legislar en materia tributaria” como principios básicos para continuar con la tramitación del proyecto de ley de Modernización Tributaria. Entre estas condiciones destaca el cuestionamiento al financiamiento del proyecto y a la reducción de la progresividad establecida en la reforma tributaria del 2014.
- Un análisis más detallado del proyecto de Modernización Tributaria muestra que estos cuestionamientos no serían válidos ya que estaría financiado y corregiría problemas de regresividad generados por la reforma tributaria anterior.

En agosto de 2018, el gobierno presentó su proyecto de ley de Modernización Tributaria (MT), el cual busca, entre otras cosas, corregir algunas distorsiones que presenta actualmente el sistema tributario. En el proceso legislativo, la oposición ha planteado algunos principios básicos que considera no están contenidos en el proyecto y que constituirían un piso para continuar con la tramitación del proyecto¹.

Tales principios están plasmados en un documento elaborado por ocho diputados de oposición de la Comisión de Hacienda que contiene ocho “condiciones para legislar en materia tributaria”. Estas son: 1) no es razonable hacer una reforma a la reforma de 2014 sin que ésta se encuentre totalmente en régimen y sin contar con información suficiente para evaluar su magnitud e impacto; 2) no disminuir la recaudación fiscal actual, ni compensar una rebaja con un aumento de eficiencia en recaudación de IVA; 3) no aumentar la supuesta regresividad del sistema tributario, ni retroceder en los avances de progresividad establecidos en la reforma anterior; 4) no retroceder en el combate de la elusión y la evasión; 5) mejorar el régimen tributario de las PYMES; 6) fomentar el crecimiento de largo plazo; 7) nuevos instrumentos tributarios en materia regional; 8) valorar los avances en desintegración.

Un análisis más profundo de la MT muestra que, con excepción de los últimos dos puntos, estas condiciones sí se cumplirían con el actual proyecto. En particular, destacan dos condiciones: la de “no disminuir la recaudación fiscal actual, ni compensar una rebaja con un aumento de eficiencia en recaudación de IVA” y la de “no aumentar la regresividad del sistema tributario, ni retroceder en los avances de progresividad establecidos en la reforma anterior”.

¿ESTÁ FINANCIADO EL PROYECTO DE MODERNIZACIÓN TRIBUTARIA?

El informe financiero del actual proyecto de MT considera una reducción de ingresos en régimen (-US\$ 1.044 mill.) por efecto de la integración del sistema (-US\$ 833 mill.) y el aumento del crédito especial a la vivienda (-US\$ 204 mill.). La compensación (+US\$ 1.472 mill.) vendría de la menor evasión producto de la implementación de la boleta electrónica (+US\$ 1.181 mill.) y del impuesto a la economía digital (+US\$ 251 mill.) e impuestos verdes (+US\$ 40 mill.), dejando al proyecto más que compensado (+US\$ 428 mill.).

A pesar de estos números, en la discusión pública se ha intentado instalar la noción que la boleta electrónica no sería capaz de recaudar lo que se espera; que no hay que considerarla por ser la reducción de la evasión un objetivo base y común a cualquier sistema tributario más allá del actual proyecto de MT; y que su aplicación es inadecuada por la “regresividad” que genera. Dados estos cuestionamientos, entonces se ha planteado la necesidad de buscar financiamientos alternativos.

Respecto de lo inadecuado de la boleta electrónica como elemento recaudador, cabe hacer presente que la estimación contenida en el proyecto fue realizada por el mismo SII, que es la institución más idónea para realizar esta estimación. Además, el impacto recaudatorio de la implementación en su momento de la factura electrónicaⁱⁱ (+US\$ 1.700 mill.) fue sorprendentemente mayor a lo considerado originalmente en su evaluación financiera (US\$ 500-700 mill.). Si consideramos que el actual proyecto sólo busca reducir la evasión del IVA en 1,5%, frente a la reducción de 3% generada por la factura electrónica, la actual estimación es más bien conservadora. Por otra parte, el proyecto de reforma tributaria del 2014 (RT2014) sí consideró como fuente adecuada de financiamiento la reducción de la evasión tributaria, incluso por un monto mayor al considerado actualmente (cerca de US\$ 1.500 mill.). Por último, la evasión tributaria no se puede justificar bajo ningún punto de vista, y menos aún considerarla una política redistributiva.

Al financiamiento propuesto en la MT habría que agregarle dos fuentes adicionales de recursos que no fueron consideradas en el informe financiero, generando un mayor margen positivo para el financiamiento del proyecto. El primero sería el crecimiento económico ya que los incentivos al ahorro e inversión que contiene la MT -tales como la reintegración, tributación en base a retiros, extensión de la rebaja del IVA a viviendas hasta UF 4.000, depreciación acelerada transitoria, simplificación tributaria, certeza jurídica- se traducirán necesariamente en mayor crecimiento económico. Considerando que por cada punto de crecimiento se recaudan US\$ 600 mill. aprox, Hacienda estima que la economía crecería en torno a 0,6-0,8 puntos adicionales, aportando con ello US\$ 360-480 mill. El segundo sería la sobreestimación del costo de la reintegración (US\$ 833 mill.) que considera una reducción del impuesto adicional (-US\$ 336 mill.) producto de la menor recaudación a empresas extranjeras provenientes de países que no han firmado tratados de doble tributación (TDT) con Chile. Sin embargo, producto del avance en la firma y ratificación de varios TDT con numerosos países, estos recursos se hubieran perdido independiente de la MT, por lo que no son asignables a este proyecto.

Dado lo anterior, el proyecto de MT contaría con financiamiento asegurado, por lo que no sería necesario recurrir a fuentes alternativas de financiamiento. Respecto de estas últimas, es necesario tener en cuenta lo siguiente:

Los impuestos tienen un impacto negativo en el crecimiento de la economía por lo que no es irrelevante cuál impuesto y en cuánto aumentarlo, incluso corrigiendo por el posible impacto positivo del mayor gasto de gobierno. La evidencia empírica así lo demuestra. A modo de ejemplo, una publicación realizada por Tax Foundationⁱⁱⁱ, consideró 26 estudios empíricos publicados entre 1983 y 2012 que analizaban el impacto en el crecimiento económico del alza de impuestos, y concluyó que en 23 de los 26 documentos considerados sí se observó un efecto negativo entre el incremento tributario y el crecimiento, la inversión y, en última instancia, en el empleo de la economía^{iv}. Adicionalmente, la misma OCDE^v estimó que el impacto en el crecimiento depende del tipo de gravamen: los impuestos corporativos serían los que generan mayor impacto negativo, seguidos por los impuestos a los ingresos personales, a los impuestos al consumo y, finalmente, a la propiedad. Este ranking se justifica en el hecho que primero habría que generar riqueza para que luego ésta sea consumida, por lo que aquellos impuestos aplicados a la capacidad de generar riqueza en la economía (como al capital o trabajo) impactan mayormente su creación.

La discusión no debiera estar centrada en la búsqueda de una batería de modificaciones tributarias que logren compensar el proyecto -el cual ya está más que financiado-, que a su vez complejicen el sistema, desincentiven la actividad económica, el esfuerzo y el emprendimiento, y generen nuevos incentivos a la evasión y elusión. Más bien debiera centrarse en revisar y definir los principios básicos que debe tener un sistema impositivo eficiente y equitativo, los cuales debieran fomentar la equidad, simplicidad, transparencia y coherencia con la amplia evidencia empírica.

Aumentar los impuestos personales desincentiva el esfuerzo destinado a la generación de estos ingresos, reduciendo los incentivos a trabajar y a invertir, afectando negativamente los niveles de ingresos futuros y, por tanto, el bienestar de las mismas personas. Por otro lado, en la medida que estos impuestos sean progresivos, se reduce el retorno de la educación, reduciendo el incentivo a acumular capital humano. Algo similar ocurre con la acumulación de capital físico, afectando a los emprendedores desde el momento que estas actividades se financian principalmente con el ingreso del capital.

También se ha propuesto elevar de 10 a 19% el impuesto a los servicios digitales. La revolución tecnológica asociada a la economía digital está generando grandes mejoras en productividad a todo nivel, así como también grandes desafíos a la sociedad por la necesidad de una modernización regulatoria y de una reducción de la elusión o evasión tributaria asociados a la informalidad en la cual muchas veces operan. Los beneficios de esta revolución superan largamente los eventuales costos, por lo que la meta debiera ser normarlas adecuadamente y en ningún caso inhibirlas. No hay que olvidar que, gracias a la globalización, las empresas se instalan en función de la competitividad tributaria y pueden abastecer a prácticamente todos los mercados generando grandes beneficios a toda la sociedad. Cómo integrar la economía digital a una política fiscal eficiente y equitativa es una discusión que ya lleva tiempo en el mundo desarrollado sin acuerdo aún, ya que no hay uniformidad ni en la modalidad de cobro ni en las tasas. Entre las soluciones propuestas están uniformar las tasas de impuestos entre países para competir tributariamente, pero dentro de un marco normativo sencillo que apoye la creación de ellas. Internacionalmente, la tasa de 10% propuesta en MT se compara adecuadamente dentro de un amplio rango que va desde México (3%), Canadá (5%), Singapur (7%), Japón (8%) y Corea del Sur (10%) a Uruguay (22%), Argentina (21%), Portugal (23%), y Hungría (27%)^{vi}. La determinación de esta tasa debe basarse en elementos técnicos de competitividad y desarrollo del sector. Llevar la tasa a 19% aportaría en torno a US\$ 220 millones adicionales.

La preocupación por cuidar las finanzas públicas contrasta con la aprobación de proyectos de ley que implica mayores gastos/menores ingresos sin ningún sustento técnico. Tal es el caso del recientemente aprobado proyecto de modificación al reintegro del impuesto específico al diésel para los camioneros, por el cual el Estado dejará de recaudar \$ 55.556 millones al año en devoluciones.

¿ES REGRESIVA LA REINTEGRACIÓN DE IMPUESTOS?

Entre las condiciones propuestas por la oposición se encuentra “no aumentar la regresividad del sistema tributario, ni retroceder en los avances establecidos en la reforma anterior”. Al respecto hay estadísticas que confirman que la RT2014 tuvo elementos regresivos que son necesarios corregir.

POLÍTICA SOCIAL NO COMPENSÓ EFECTO DE MENOR CRECIMIENTO EN REDISTRIBUCIÓN

Variación real promedio anual de los ingresos, porcentaje

Gráfico N°1: Ingresos laborales

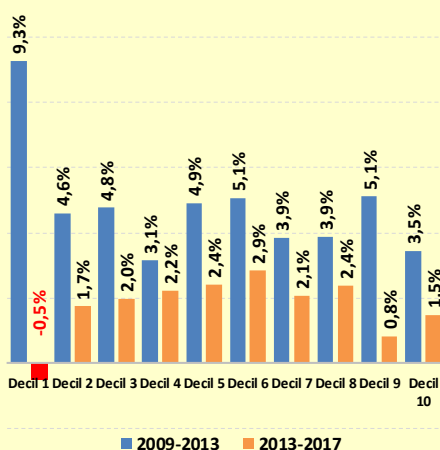
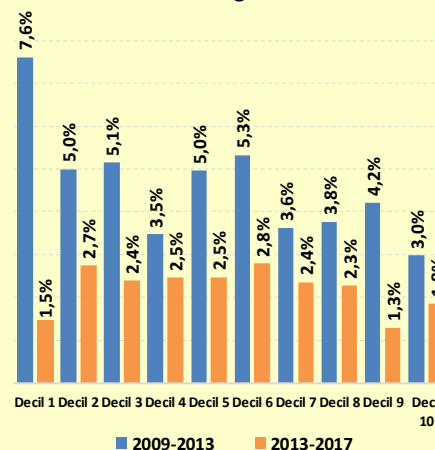


Gráfico N°2: Ingresos totales



Fuente: elaboración propia en base a encuestas Casen.

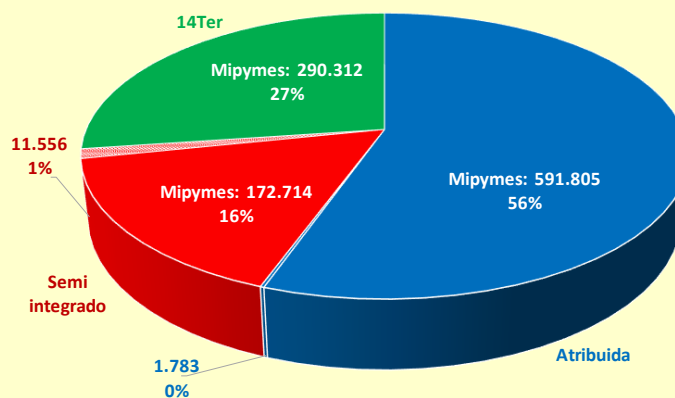
En primer lugar, la CASEN 2017 reportó una caída en la pobreza de 5,8 puntos entre 2013 y 2017. Sin duda es una buena noticia, pero modesta si se compara con la disminución de 10,9 puntos del cuatrienio precedente de mayor crecimiento económico (2009-13). Como complemento, los resultados muestran un aumento de la desigualdad en la distribución de ingresos en este segundo período (2013-2017) medida a través de los ingresos del trabajo ya que estos se redujeron para el primer decil, a diferencia de lo que ocurrió en el cuatrienio anterior (2009-2013) en el cual

el crecimiento del decil de menores ingresos fue sustancialmente superior al de todos los otros deciles, mejorando la distribución (Gráfico N° 1).

Si se considera la distribución de los ingresos totales, es decir, provenientes del trabajo, rentas y subsidios, vemos que a pesar de todo el esfuerzo redistributivo de las políticas públicas desplegadas en ese cuatrienio, sólo se alcanzó un crecimiento comparativamente reducido de los ingresos del primer decil (Gráfico N° 2). Así, se puede inferir que el menor dinamismo de la economía sí tiene efecto negativo entre los más pobres, el que no es posible de revertir mediante la entrega de subsidios por parte de Estado. Por tanto, el crecimiento económico y la política social van de la mano, y si queremos avances en materia social, no pueden separarse.

En segundo lugar, el objetivo de la autoridad de la época era que más del 90% de las Mipymes pudiera acogerse al 14Ter, aprovechando una serie de beneficios, incluyendo una tasa de impuesto de primera categoría (IPC) de 25%^{vii}. Sin embargo, la Operación Renta 2018 mostró una realidad muy distinta: más del 70% de las Mipymes no ingreso al 14Ter, y de éstas, 172.714 se ubicaron en el sistema semi integrado, pagando 27% de IPC y sus dueños un 9,45% adicional en su Impuesto Global Complementario (IGC) por los ingresos provenientes de estas Pymes (Gráfico N° 3). Adicionalmente, 568.510 contribuyentes antes exentos en el IGC, pagaron en 2018 un 9,45% de impuesto por estos ingresos y 90% de los socios en este sistema se ubica en los tramos bajos de ingresos (Gráfico N° 4).

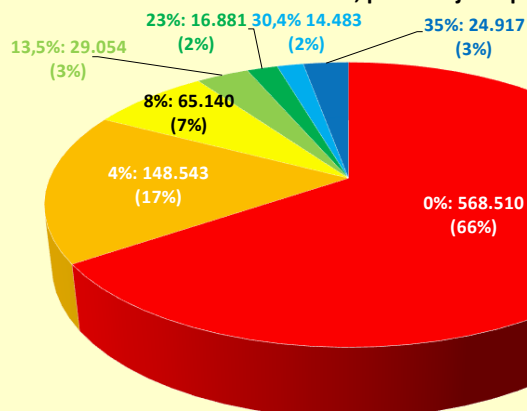
MÁS DEL 70% DE LAS MIPYMES NO OPTARON POR EL 14TER
Gráfico N°3: Número de empresas según tamaño y su porcentaje de participación.



Fuente: Servicio de Impuestos Internos (SII).

90% DE LOS CONTRIBUYENTES PERJUDICADOS CON SEMI INTEGRACIÓN SE UBICA EN NIVELES BAJOS DE INGRESOS

Gráfico N°4: Número de socios, porcentaje de participación.

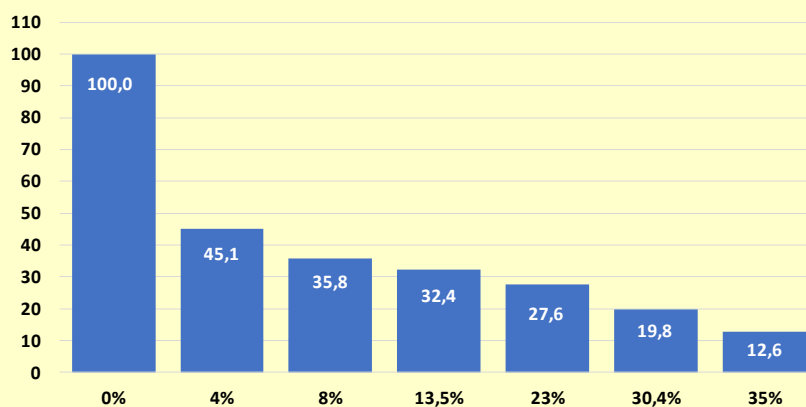


Fuente: Servicio de Impuestos Internos (SII).

Finalmente, el 9,45% adicional de impuesto personal a los ingresos provenientes de las empresas bajo régimen semi integrado es regresivo, ya que afecta proporcionalmente más a las personas de menores recursos (Gráfico N° 5).

EL SISTEMA TRIBUTARIO SEMI INTEGRADO ES REGRESIVO

Gráfico N°4: Efecto de la reintegración en el pago del IGC por tramo de impuesto, porcentaje.



Fuente: Servicio de Impuestos Internos.

CONCLUSIÓN

El proyecto de ley de Modernización Tributaria corrige algunos efectos negativos generados por la aplicación de la reforma tributaria del 2014, tal como la regresividad originada por el sistema semi integrado. Adicionalmente, el proyecto genera los recursos necesarios para no afectar las finanzas públicas en régimen, siendo conservadora la estimación de estos.

En ese sentido, un análisis más profundo del proyecto muestra que la mayoría de las ocho condiciones impuestas por la oposición para continuar con la tramitación de MT ya están satisfechas en el actual proyecto de ley.

En cuanto a lo planteado de avanzar en impuestos regionales, cabe hacer presente que esa discusión debe darse en un contexto global de financiamiento de los gobiernos regionales, aspectos de descentralización fiscal que debe abordarse a partir de la pronta elección de los gobernadores regionales.

ⁱ Actualmente hay dos planteamientos de la oposición: uno de parlamentarios de la Comisión de Hacienda de la Cámara de Diputados (ocho condiciones) y otro de la Democracia Cristiana (cuatro principios orientadores).

ⁱⁱ Su obligatoriedad comenzó a regir paulatinamente a partir de noviembre del 2014.

ⁱⁱⁱ McBride, W. (2012). Special Report. N°207. Tax Foundation.

^{iv} En los otros tres no se ven impactos en el PIB, pero en un caso sí advierte impacto en el ahorro.

^v Arnold J., B. Brys, C. Heady, A. Johansson, C. Schweltnus y L. Vartia (2008). "Tax and economic growth". OECD Economic Department Working Paper N° 620.

^{vi} Fuente: "Gravando la economía digital". Clapes UC. Noviembre de 2018.

^{vii} Considerando como Pymes aquellas que tienen ventas anuales inferiores a UF 50.000.